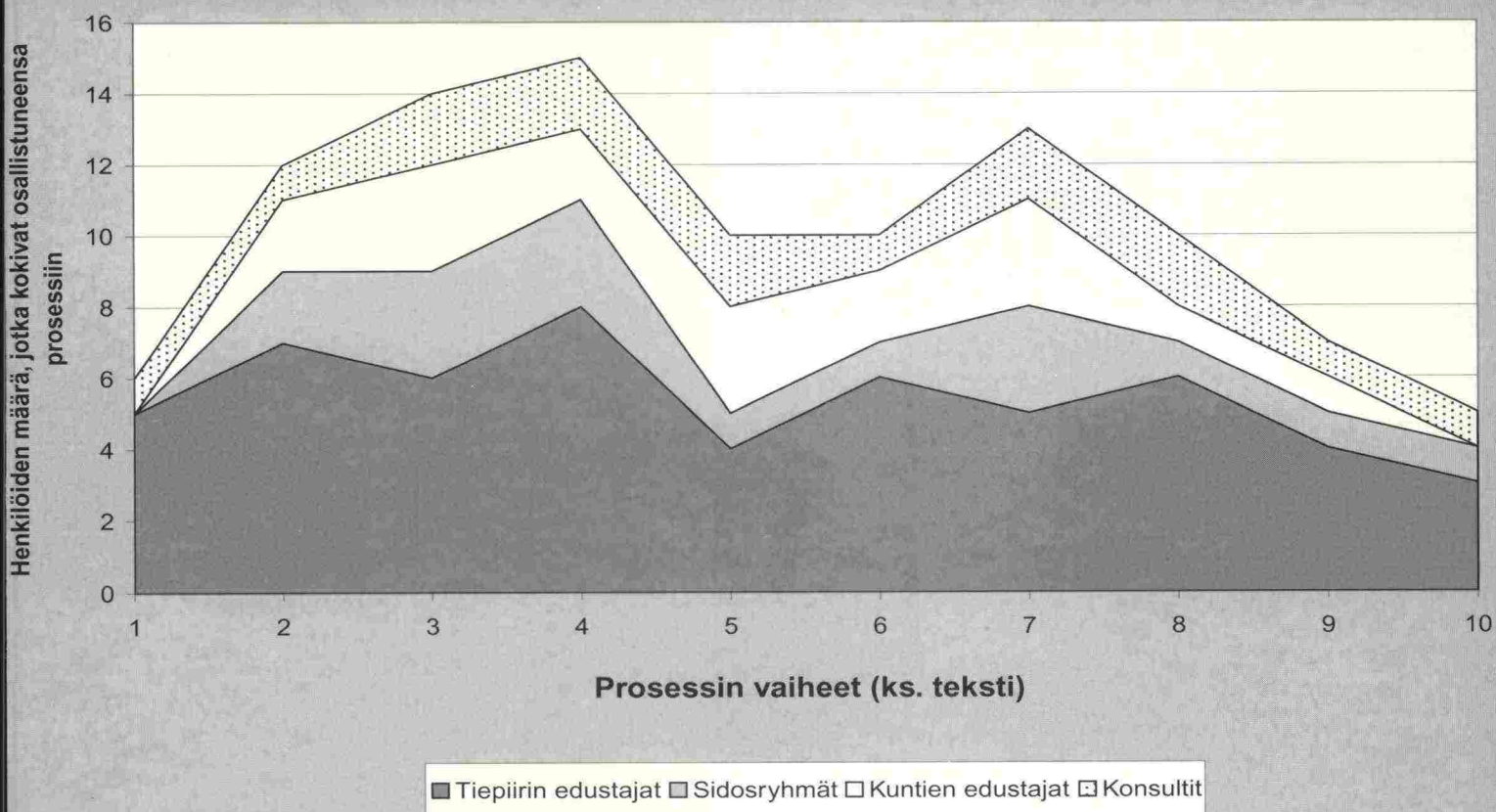


Janne Roininen

## Ohjelmaston tienpidon suunnittelun prosessiarviointi

Kokemuksia ja arviointia Tielaitoksen Tienpidon linjausten 2015 ja Savo-Karjalan tiepiirin Tienpidon suunnitelman 2000-2010 laadinnasta

### Tiehallinnon selvityksiä 31/2001



Janne Roininen

# **Ohjelmatason tienpidon suunnittelun prosessiarviointi**

**Kokemuksia ja arviointia Tienpidon linjausten 2015 ja  
Savo-Karjalan tiepiirin Tienpidon suunnitelman 2000-2010 laadinnasta**

**Tiehallinnon selvityksiä 31/2001**



ISSN 1457-9871  
ISBN 951-726-773-8  
TIEH 3200677

Edita Oyj  
Helsinki 2001

Julkaisua myy:  
Tiehallinto, julkaisumyynti  
telefaksi 0204 22 2652  
e-mail [julkaisumyynti@tiehallinto.fi](mailto:julkaisumyynti@tiehallinto.fi)



TIEHALLINTO  
Tie- ja liikenneolojen suunnittelu  
PL 33  
00521 HELSINKI  
Puhelinvaihde 0204 22 150

**Janne Roininen: Ohjelmatason tienpidon suunnittelun prosessiarviointi**, kokemuksia ja arviointia Tielaitoksen Tienpidon linjausten 2015 ja Savo-Karjalan tiepiirin Tienpidon suunnitelman 2000-2010 laadinnasta. Helsinki 2001. Tiehallinto, tie- ja liikenneolojen suunnittelu. Tiehallinnon selvityksiä 31/2001. 68 s. + liitt. 10 s. ISSN 1457-9871, ISBN 951-726-773-8, TIEH 3200677.

**Asiasanat:** arviointi, osallistuminen, suunnitteluprosessi, tienpidon suunnittelu, vuorovaikutus  
**Aiheluokka:** 01, 10, 30

## TIIVISTELMÄ

Tielaitoksen valtakunnallinen Tienpidon linjaukset 2015 ja Savo-Karjalan tiepiirin Tienpidon suunnitelma 2000-2010 ovat strategisia pitkän tähtäimen suunnitelmia, joilla viitoitetaan tienpidon periaatteita ja linjauksia tulevaisuuteen. Ne toimivat lyhyemmän tähtäimen toiminta- ja taloussuunnitelmien ohjenuorina. Ulkopuolinen jälkiarviointi pitkän tähtäimen suunnitelmien laadinnan kokemuksista tehtiin prosessiarvioinnin menetelmin keskittyen mm. prosessien logiikkaan, avoimuuteen ja vuorovaikutuksellisuuteen. Tässä raportissa esitellään arvioinnin lopputulokset, niistä vedetyt johtopäätökset ja suosituksia tulevia vastaavia prosesseja varten.

Prosessit toimivat kokonaisuuden kannalta hyvin niihin osallistuneiden Tiehallinnon ja sidosryhmien oppimisprosesseina. Tavoitteeksi asetettua avointa ja läpinäkyvää suunnittelutyötä pidettiin tärkeänä. Aikataulut koettiin kireiksi, mutta työn luonteen kannalta hyväksyttäviksi. Tiedonkulussa ja varsinkin yhteistyössä esiintyi ongelmia, mutta kokonaisuutena prosessien katsottiin onnistuneen kohtalaisen hyvin.

Suurimmat Tielaitoksen prosessin ongelmat ajoittuivat alkuvaiheen työsuunnitelman puutteisiin. Tästä aiheutui ongelmia myöhemmissäkin vaiheissa. Parhaiten onnistuttiin vaihtoehtoisten toimintalinjojen muodostamisessa. Savo-Karjalan tiepiirin prosessin heikoin lenkki oli tavoitteiden priorisointi. Siihen jouduttiin palaamaan kun prosessi oli edennyt jo pidemmälle. Onnistuneimpana vaiheena pidettiin myös tässä vaihtoehtoisten toimintalinjojen muodostamista. Prosessien vertailu osoitti, että tiepiirin prosessimalli oli konsulttipainotteinen ja Tielaitoksen hallintovetoinen. Tiepiirin prosessi toimi hyvin sekä piirin sisäisenä että sen sidosryhmien oppimisprosessina. Tielaitoksen prosessi toimi hyvin Tiehallinnon sisäisenä, mutta ei sidosryhmien oppimisprosessina. Vuorovaikutus oli tiepiirin prosessissa suhteellisen laaja ulospäin, mutta sisäisesti suppea. Tielaitoksen prosessin vuorovaikutusta voi kuvata suhteellisen laajaksi Tiehallinnon sisäiseksi, mutta suppeaksi ulkopuoliseksi.

Sidosryhmäseminaarit ja lausuntomenettelyt ovat varsin perinteisiä vuorovaikutustapoja. Seuraavalla kierroksella olisi hyvä löytää uusia, innovatiivisempia muotoja. Aiempaa huomattavasti laajemmin sovellettua vaikutusten ja vaihtoehtoisten toimintalinjojen arviointia on vielä opeteltava, ja siitä olisi hyvä järjestää henkilökunnalle koulutusta. Nyt menetelmien tietotaito saattoi jäädä vain konsulteille. Kannattaisi myös harkita uuden maankäyttö- ja rakennuslain mallin mukaisia osallistumis- ja arviointisuunnitelmien laatimista osana työsuunnitelmia ja väliarviointien kokoamista prosessien puolivälissä. Sidosryhmät voitaisiin jakaa kahteen ryhmään, tiiviimmin ja väljemmin osallistuviin. Tiepiiritasolla kokeiltua kuntayhteistyötä kannattaisi muuttaa seutukuntapohjaiseksi ja selvittää suunnitteluprosessien laajemman alueellistamisen edut ja haitat.



**Janne Roininen: Evaluering av processen i strategisk väghållningsplanering**, erfarenheter och bedömning av uppgörandet av Vägverkets Riktlinjer för väghållningen 2015 och Savolax-Karelens vägdistrikts Väghållningsplan 2000-2010. Vägförvaltningen, Strategisk planering. Vägförvaltningens utredningar 31/2001. 68 s. + bilagor 10 s. ISSN 1457-9871, ISBN 951-726-773-8, TIEH 3200677.

Nyckelord: bedömning, medverkan, planeringsprocess, väghållningsplanering, samverkan

## **SAMMANFATTNING**

Vägverkets riksomfattande Riktlinjer för väghållningen 2015 och Savolax-Karelens vägdistrikts Väghållningsplan 2000-2010 är strategiska långsiktplaner, som definierar väghållningens framtida principer och linjer. De styr verksamhets- och ekonomiplaneringen, som har ett kortare tidsperspektiv. En extern utvärdering av erfarenheterna av långsiktplaneringen gjordes som en processevaluering. Evalueringen behandlade bland annat processernas logik, öppenhet och planeringssamverkan.

Processerna fungerade på det hela taget bra som en inlärningsprocess för medverkande Vägförvaltningspersonal och samarbetspartners. Målet, ett öppet och transparent planeringsarbete, ansågs också vara väsentligt. Man ansåg tidtabellerna snäva, men acceptabla beaktande arbetets karaktär. Problem uppstod i informationsutbytet och särskilt i samarbetet, men processerna ansågs som helhet rätt lyckade.

Vägverksprocessens största problem rörde bristerna i den ursprungliga arbetsplanen. Också senare arbetsskeden blev lidande av detta. Uppställningen av alternativa verksamhetslinjer lyckades bäst. I Savolax-Karelens vägdistrikts process var den svagaste länken målprioriteringen, som man måste återkomma till ännu i ett senare skede. Också här ansågs alternativuppställningen ha fungerat bäst. En jämförelse av processerna visade att vägdistriktets processmodell betonade konsultering och Vägverkets administrationen. Vägdistriktets process fungerade bra både som en intern och extern inlärningsprocess. Vägverkets fungerade bra internt, men sämre ur externa samarbetspartners synvinkel. I vägdistriktets process var den externa samverkan rätt omfattande, men den interna mindre. Vägverksprocessens interna samverkan kan åter anses vara omfattande, medan den externa var tämligen begränsad.

Samarbetsseminarier och utlåtanderundor är mycket traditionella former för samverkan och dialog. Det vore skäl att söka nya, mera innovativa former nästa gång. Bedömningen av konsekvenser och alternativa verksamhetslinjer gjordes nu i betydligt större omfattning än tidigare, men här finns ännu mycket att lära. Personalutbildning vore befogad; annars blir hela kunnandet konsulternas ensak. Det kunde också vara skäl att överväga uppgörande av samverkans- och konsekvensbedömningsprogram enligt den nya plan- och bygglagens modell som en del av programmeringen och att göra en interimsvärdering av processen när den hunnit halvvägs. Samarbetspartners kunde indelas i två grupper, mera aktivt och mera sällan medverkande. Kommunsamverkan, som vägdistriktet provade, kunde i detta sammanhang riktas till regionkommunerna och man borde utreda en mera omfattande regionalisering.

**Janne Roininen: Process evaluation of strategic road planning**, experience and assessment of the planning process for the Finnra Guidelines for Road Management and Development 2015 and the Savo-Karjala Regional Road Administration Road Management Plan 2000-2010. Helsinki 2001. Finnish Road Administration, Strategic Planning. Finnra Reports 31/2001. 68 p. + app. 10 p. ISSN 1457-9871, ISBN 951-726-773-8, TIEH 3200677.

**Key words:** evaluation, participation, planning process, strategic planning, interaction

## SUMMARY

The Finnish Road Administration's national Guidelines for Road Management and Development 2015 and the Savo-Karjala Regional Road Administration Road Management Plan 2000-2010 are strategic long range plans, setting out the principles and directions for future road management. They guide short range action and finance programming. An external evaluation of the experiences of making these long range plans was made utilising process evaluation methodology, focussing especially on process logic, transparency and interaction.

On the whole, the processes did serve as learning processes for participating Road Administration personnel and its partners. The aim, open and transparent planning, was also considered important. It was felt that the schedules were tight, but acceptable, considering the nature of the work. There were problems with information flow and especially with co-operation, but the processes were generally felt to have succeeded fairly well.

The major Road Administration process problems were linked to deficiencies in the initial work schedule. This also led to difficulties in later stages. The development of alternative lines of action was successive. In the Savo-Karjala region's process, the weakest link was goal prioritisation. At a later stage, this had to be taken up again. Alternative development was a success also in the region's process. Comparing the processes showed that while the region's process emphasised using consultants, the national process focused on the administration. The region's process succeeded as an internal learning process as well as a learning process for the region's partners. The national learning process succeeded internally, but not from the partners' point of view. In the region's process, there was wide external interaction, but less internal, while in the national process, internal interaction was fairly extensive, but external interaction rather limited.

Stakeholder seminars and statements are very traditional methods for interaction and dialogue. New, more innovative methods should be sought in the future. This time, impact assessment and evaluation of alternatives was much more extensive than earlier, but there is still much to be learnt. Personnel training would allow also others than the consultants to share the knowhow. It could also be useful to take up the participation and assessment methodology of the new Planning and Building Act as part of work programming and to present intermediate assessments at the midpoint of the planning process. Stakeholders and partners could be divided into two groups, those participating regularly and those less actively involved. The region's co-operation with local authorities could be more effective on an intermediate regional level and the impacts of a more extensive regionalisation of the planning process should be assessed.



## ESIPUHE

Tielaitoksen ja Savo-Karjalan tiepiirin strategiset pitkän tähtäimen suunnitelmat (PTS) valmistuivat uudenlaisten suunnitteluprosessien kautta. Tavoitteena oli tienpidon ohjauksen parantaminen sekä suunnittelun avoimuuden, läpinäkyvyyden ja vuoropuhelun lisääminen. Suunnitelmien valmistuttua haluttiin arvioida läpikäytyjä prosesseja ja koota niistä kertyneitä kokemuksia. Tavoitteena on oppia tehdystä työstä.

Kokemuksia, näkökulmia ja mielipiteitä koottiin kyselylomakkeilla (joulukuu 2000) ja teemahaastatteluilla (tammi-helmikuu 2001). Kysely lähetettiin suunnitelmien valmistelijoilta, tiehallinnon sisäisille ja ulkoisille sidosryhmille, päätöksentekijöille, konsulteille, lausunnonantajille, ulkoiselle auditointiryhmälle. Kaikille kyselyyn vastanneille ja haastatelluille kiitokset näkökannoista.

Selvitys on tehty Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksessa. Tutkija Janne Roininen on laatinut raportin. Työn ohjausryhmään kuuluivat tiehallinnosta Airi Muhonen Savo-Karjalan tiepiiristä ja Mervi Karhula keskushallinnosta.

Helsinki, kesäkuu 2001

Tiehallinto  
Tie- ja liikenneolojen suunnittelu



**Sisältö**

1	OHJELMATASON SUUNNITTELU STRATEGIOIDEN TUOTTAMISPROSESSINA	9
2	ARVIOINTITUTKIMUS JA PROSESSIARVIOINTI	11
3	TIEHALLINNON PTS-OHJELMIEN ARVIOINNIN MENETELMÄT	13
4	YLEISARVIO PTS-PROSESSEISTA	14
5	SAVO-KARJALAN TIEPIIRIN PTS	18
6	TIELAITOKSEN PTS	38
7	KAHDEN PROSESSIN VERTAILUA	57
8	JOHTOPÄÄTÖKSET	63
9	SUOSITUKSIA TULEVIIN PTS-PROSESSEIHIN	65
LIITTEET:		
1	KYSELYLOMAKKEET	69
2	TEHDYT TEEMAHAASTATTELUT	78

## 1 OHJELMATASON SUUNNITTELU STRATEGIOIDEN TUOTTAMISPROSESSINA

Tiehallinto ja Savo-Karjalan tiepiiri ryhtyivät laatimaan uusia pitkän tähtäimen suunnitelmiaan (PTS) noin kaksi vuotta sitten. Pitkän tähtäimen suunnitelmat ovat luonteeltaan strategisia ohjelmia, joilla osoitetaan tienpidon suunnittelulle periaatelinjaukset, joiden halutaan ohjaavan astetta konkreettisempien toiminta- ja taloussuunnitelmien laadintaa. Vasta toiminta- ja taloussuunnitelmissa esitetään yksittäiset tiehankkeet. Strategialinjausten muodostamiseen kuuluu laaja ja avoin vuoropuhelu ulkopuolisten sidosryhmien kanssa. Nykyään onkin vaikeaa kuvitella, että virasto tai laitos voisi tuottaa strategiansa vain sisäisenä prosessinaan. Strategisten ohjelmointiprosessien mahdollisimman selkeä yhteiskunnallinen avoimuus ja läpinäkyvyys on valtionhallinnon velvoite ja ohjelman laatiminen vuorovaikutuksessa sidosryhmien kanssa on voimavara prosessien onnistumisen kannalta.

### Prosessien tavoitteet

PTS-ohjelmien tavoitteiksi asetettiin tienpidon strategisen ohjauksen parantaminen sekä suunnittelutyön yhteiskunnallisen avoimuuden, läpinäkyvyyden ja vuoropuhelun lisääminen sidosryhmien kanssa. Ohjauksen parantamisen tavoite tarkoitti aiempaa systemaattisemmin tuotettuja strategisia linjauksia kaiken tienpidon suunnittelun perustaksi. Avoimuus, läpinäkyvyys ja vuorovaikutteisuus tarkoittivat laajempaa ja syvempää sidosryhmäyhteistyötä ohjelman laatimisen aikana.

Asetetut tavoitteet olivat haastavia. Vaikka strateginen vuorovaikutteinen suunnittelu ei ole enää aivan uusi ja tuntematon suunnittelumuoto Suomessa, ei siitä ole kuitenkaan ehtinyt kertyä riittävästi kokemuksia, joita voitaisiin hyödyntää mallina. Koska strateginen suunnittelu on aina luonteeltaan pitkän tähtäimen suunnittelua, kokemuksia ja malleja saadaan odottaa suhteellisen pitkään. Tästä syystä Tiehallinnon ja Savo-Karjalan tiepiirin päätös dokumentoida ja arvioida saatuja kokemuksia oli merkittävä. Tällä tavoin strategista vuorovaikutteista tiensuunnittelua opitaan parhaiten.

### Prosessien logiikka

PTS-prosessit etenivät monivaiheisesti ja niiden perusta rakentui sekä ylhäältä annettuihin raameihin että alhaalta käsin tulleisiin odotuksiin. Liikenne- ja viestintäministeriön laatimat "Liikenteen toimintalinjat vuoteen 2020" ja "Suomen liikennejärjestelmä 2020" antoivat prosesseille raamit. Toisesta suunnasta, alhaalta käsin, kerättiin yhteistyötahojen ja sidosryhmien asettamia tavoitteita ja odotuksia. Varsinaisten prosessien etenemisjärjestys sisälsi seuraavia työvaiheita:

1. PTS-työohjelmien laatimisen,
2. Nykytilakuvausten laatimisen,
3. Haasteiden, odotusten ja tarpeiden kartoittamisen,
4. Tavoitteiden asettamisen ja priorisoinnin,
5. Vaikutusten arviointiohjelmien laatimisen,
6. Vaihtoehtoisten toimintalinjojen muodostamisen,
7. Vaikutusten arvioinnin ja vaihtoehtoisten toimintalinjojen vertailun,
8. Toimintalinjojen valinnan,



9. Ohjelmien herkkyystarkastelut ja
10. Ohjelmien seurannan suunnittelu.

Molemmat prosessit noudattivat pienin eroin samankaltaista etenemistä. Tielaitoksen prosessissa ei laadittu ennalta vaikutusten arviointiohjelmaa (vaihe 5), Savo-Karjalan tiepiirin prosessissa sen laativat konsultit. Prosessit etenivät samanaikaisesti ja veivät aikaa noin kaksi vuotta. Savo-Karjalan tiepiirin ajoitus poikkesi muista piireistä, jotka ovat ajoittaneet omat PTS-prosessinsa alkaviksi vasta valtakunnallisen ohjelman valmistuttua vuoden 2000 lopulla.

### **Uusimpina vaiheina systemaattiset vaikutusten arvioinnit**

Aiempiin PTS-prosesseihin verrattuna uusinta oli systemaattinen vaikutusten arviointi, joka tehtiin kaksivaiheisena: muodostettujen vaihtoehtojen toimintalinjojen vaikutusten arviointi ja valittujen linjausten arviointi.

Tielaitoksen vaihtoehtojen tienpidon linjausten vaikutusten arvioinnilla pyrittiin seulomaan muodostetuista vaihtoehtoista linjoista tienpidon tavoitteisiin sopivimmat. Arviointi oli laadullista arviointia ja siinä luotiin kuvauksia siitä, miten hyvin eri vaihtoehdot toteuttaisivat tienpidolle asetettuja tavoitteita ja miltä osin vaihtoehdoilla ei tavoitteita saavutettaisi. Arviointi tehtiin kolmiosaisena: vaikutukset henkilöautoliikenteeseen, vaikutukset kevyt- ja joukkoliikenteeseen ja vaikutukset elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin.

Valittujen linjausten arviointi tehtiin samalla tapaa kuin vaihtoehtojen arviointi. Siinä vertailtiin valittuja linjauksia asetettuihin tavoitteisiin ja arvioitiin linjausten vaikutuksia liikkumisolosuhteisiin vuonna 2015. Lisäksi suoritettiin joi-tain täydentäviä tarkasteluja.

Savo-Karjalan tiepiirin arviointia alettiin ensin toteuttaa tiukasti YVA-lain vähimmäisvaatimusten mukaisena, mutta laajennettiin työn aikana kattamaan muitakin vaikutuksia kuin ympäristövaikutukset. Laajennukset ovat tulleet yleiseksi tavaksi muidenkin viranomaisen arvioinneissa, vain harvat arvioinnit rajoittuvat nykyään puhtaasti ympäristövaikutuksiin. Savo-Karjalan arviointimenetelmät olivat samankaltaisia kuin Tielaitoksen. Savo-Karjalassa oli käytössä ns. tavoitemalli eli vaihtoehtoja vertailtiin Tielaitoksen tavoin ennalta asetettuihin tavoitteisiin.

### **Oppimisprosessi ja pyrkimys avoimeen suunnittelukulttuuriin**

PTS-tö uusitaan joidenkin vuosien päästä. Päivittämisessä voidaan hyödyntää nyt koottua dokumentointia ja arviointia. Päätös dokumentoida prosessien aikana kertyneet kokemukset osoittaa myös aitoa oppimispyrkimystä tienpidon strategista ohjausta kehitettäessä. Päätös avata PTS-tö sekä ulkopuolisten auditoinneille että ulkopuolisen arvioitsijan arvioitavaksi oli myös rohkea. Omaan toimintaan kohdistuva arviointi ei ole aina miellyttävää. Tiehallinto on aiemminkin osoittanut pyrkimyksensä avoimeen suunnittelukulttuuriin. Tästä esimerkkeinä voidaan mainita panostaminen tienpidon ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arviointiin. Nyt tehty ohjelmason prosessiarviointi on luontevaa jatkoa aiemmille arvioinneille.

## 2 ARVIOINTITUTKIMUS JA PROSESSIARVIOINTI

### Arviointitutkimuksen motiivit

Arviointitutkimus on soveltavaa tutkimusta, joka pyrkii toiminnan, suunnitelman, ohjelman tai hankkeen arvottamiseen ja kehittämiseen sekä tuottamaan tietoa päätöksenteon pohjaksi. Suunnittelua arvioidaan, jotta saadaan palautetta samankaltaisista tehtävistä tai jotta voidaan ratkaista suunnittelu-prosessin aikana yksittäisiä ongelmia. Arvioinnilla saadaan myös hyödyllistä tietoa prosessin etenemisestä, jonka pohjalta voidaan tarvittaessa korjata suuntaa jo työn aikana, ja dokumentoida onnistumisia sekä epäonnistumisia tulevien prosessien opiksi. Yleisin arvioinnin motiivi liittyy kuitenkin suunnittelun tuotosten, tulosten ja vaikutusten osoittamiseen.

Suunnittelun monimutkaistuminen ja saatavilla olevan informaation kasvu on johtanut arviointien tarpeen merkittävään lisääntymiseen. Lisäksi arviointibuumiin on vaikuttanut hallinnon avautuminen ja päätösvallan hajauttaminen. Kun suunnittelua ei enää kontrolloida keskitetysti, on entistä tärkeämpää kerätä tietoa sen etenemisestä, tuloksista ja vaikutuksista.

Taustalla on vaikuttanut myös New Public Management (NPM) -ajattelu, joka levisi Eurooppaan USA:sta 80- ja 90-lukujen aikana. NPM-ajattelun mukaan julkisen hallinnon suunnitelmia tms. interventioita ei voida enää ajatella läpivietävän ilman systemaattista arviointia ja sitä kautta saatavaa palautetta. Anglosaksisissa maissa NPM-ajattelu on saanut varsin kovia tulosoheja-ukseen liittyviä ulottuvuuksia, mutta Pohjoismaissa sitä on haluttu levittää astetta pehmeämmin asiakaslähtöisyyden ja laatuajattelun leimoin.

### Arviointien kohteita

Suomessa arviointitutkimuksen pioneerialoja ovat olleet ympäristövaikutusten arviointi (YVA) ja EU:n alue- ja rakennepoliittisten kehittämisohjelmien arviointi. YVA on laajentunut luonnonympäristöön kohdistuvien vaikutusten arvioinnista sosiaalisten vaikutusten arviointiin ja saanut lainsäädännöllisen aseman vuonna 1994. Suomen liittyttyä EU:n jäseneksi alkoi Suomessa toteutettujen alue- ja rakennepoliittisten kehittämisohjelmien systemaattinen arviointitoiminta, jonka juridinen pohja on EU:n rakennerahastosäädöksissä. Nykyään arviointitoiminta on leviämässä laajalti muillekin aloille.

Suunnittelun arviointia toteutetaan jo eri suunnittelutasoilla: politiikka-arviointeina, ohjelma-arviointeina, teema- tai hanke-arviointeina, prosessi-arviointeina jne. Ajankohtaisia politiikka-arviointeja ovat mm. ministeriöiden koordinoimat ympäristö-, kaupunki- ja maaseutupolitiikan kokonaisarviointit. Sisäministeriö ja työministeriö koordinoivat puolestaan uuden ohjelmakauden alue- ja rakennepolitiikan ohjelma-arviointeja ja Suomen Kuntaliitto yhdessä kuntien kanssa PaikallisAgenda21-ohjelma-arviointeja.

Ajankohtaisia teema-arviointeja ovat mm. ministeriöiden, kuntien ja valtion eri virastojen suunnitelmiin liittyvät ympäristö-, sosiaalisten, työllisyys- ja tasa-arvovaikutusten arviointit. Nyt Tiehallinto on teettänyt myös uudentyyppistä prosessiarviointia strategisten pitkän tähtäimen suunnitelmien laadinnasta. Samankaltaista arviointia tehdään myös uuden maankäyttö- ja rakennuslain ohjaamista kaavoitusprosesseista.



### Prosessiarvioinnin luonne

Prosessiarviointi on yksi arviointitutkimuksen muodoista. Se eroaa esimerkiksi vaikutusten arvioinnista tavoitteiltaan ja menetelmiltään. Vaikutusten arvioinnilla tavoitellaan joidenkin suunnitteluvaihtoehtojen keskinäistä vertailua ja valintapäätöstä palvelevia arviointituloksia; prosessiarvioinnissa keskitytään itse vaikutusten arviointiprosessin loogiseen etenemiseen ja siinä havaittuihin ongelmiin tai onnistumisiin.

Prosessiarvioinnin kohteina voivat olla prosessin etenemisen lisäksi mm. suunnitelmien tavoitteiden asettamisen ja strategioiden muodostamisen tavat tai suunnitteluun osallistuvien eri tahojen näkökulmien muutos, mikä palvelee toteutuneen oppimisen arvioimista.

Prosessiarviointi on luonteeltaan kehittämisarviointia. Sillä pyritään aina löytämään tapoja, joilla prosessia voitaisiin kehittää paremmaksi. Näin ollen se ei sovellu hyvin suunnittelutehtäviin, jotka ovat kertaluontoisia, vaan edellytyksenä on, että arvioitu prosessi uusitaan jonkin ajan kuluttua. Jos sitä sovelletaan kertaluontoiseen suunnittelutehtävään, esimerkiksi yksittäiseen hankkeeseen, on se aloitettava heti hankkeen käynnistyessä. Silloin prosessiarvioinnilla voidaan tuottaa riittävän ajoissa tuloksia, joiden pohjalta hankkeen etenemisen suuntaa voidaan korjata tarvittaessa.

Prosessiarviointia voidaan hyödyntää jonkin organisaation oppimisprosessin vahvistamisessa. Muita prosessiarvioinnin hyödyntämistapoja ovat suunnittelun vuorovaikutuksellisuuden lisääminen ja taktinen seurantatiedon kokoaminen. Prosessiarvioinnilla voidaan saada esille suunnitteluun osallistuneiden osapuolien näkökulmia siitä, missä vaiheissa onnistuttiin erityisen hyvin tai erityisen huonosti. Prosessinäkökulmasta katsoen onnistumisten tai epäonnistumisten taustalla on useimmiten osapuolten keskinäiseen vuorovaikutukseen liittyviä tekijöitä. Suunnittelun vuorovaikutteisuuden arviointi on saanut yhä merkittävämmän aseman kun osapuolten määrä on kasvanut ja suunnittelulle on Tiehallinnonkin tavoin asetettu aiempaa selkeämmin avoimuuden ja vuoropuhelun lisäämisen tavoitteita.

Prosessiarvioinnin taktinen hyödyntäminen tarkoittaa jatkuvan seurantatiedon kokoamista suunnittelusta. Arvioinnissa tarvitaan aina seurantatietoja, joihin arviointitulokset voidaan perustaa. Yleensä seurannalla on ymmärretty joitain ylläpidettäviä rekistereitä, joihin viedään säännöllisesti uutta tietoa esimerkiksi kehittämisohjelman tuotoksista ja rahaliikenteestä. Prosessiarvioinnin näkökulmasta seuranta ja arviointi ovat lähenemässä toisiaan, eikä niitä kannattaisi erottaa toisistaan. Jos arviointi suoritetaan jatkuvana kehittämisarviointina, prosessin alusta alkaen, voidaan sillä tuottaa juuri sellaista seurantatietoa, mikä palvelee parhaiten myös prosessin arviointia.



### 3 TIEHALLINNON PTS-OHJELMIEN ARVIOINNIN MENETELMÄT

Tässä raportissa on keskitytty arvioimaan PTS-prosesseja toiminnallisista näkökulmista, mutta ei arvioitu varsinaisten tienpidon linjausten sisältöjä. Arvointiaineisto kerättiin jälkiarvioinnin tapaan ohjelmien valmistuttua. Keräämisessä käytettiin kyselylomakkeita ja prosesseihin osallistuneiden valmistelijoiden, sidosryhmien, päätöksentekijöiden, konsulttien, lausunnonantajien ja ulkopuolisten auditoijien teemahaastatteluita. Kyselyjen kysymykset (=arviointikriteerit) muodostettiin:

- a) molemmille prosesseille yhteisistä arviointikriteereistä, joilla arvioitiin:
- prosessien luonnetta oppimisprosesseina,
  - prosessien avoimuutta ja läpinäkyvyyttä,
  - tiedonkulkua prosessien aikana ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä sekä aikataulua.
- b) prosessikohtaisista arviointikriteereistä, joilla:
- arvioitiin eri osapuolten osallistumisen ajoittumista eri vaiheisiin,
  - koottiin osapuolten eri vaiheista välittämiä kokemuksia,
  - arvioitiin prosessin loogista etenemistä,
  - kartoitettiin vaikeimmiksi ja helpoimmiksi koettuja vaiheita,
  - arvioitiin yhteistyön ja vuorovaikutuksen toimivuutta sekä käytettyä suunnittelukieltä,
  - arvioitiin avainhenkilöiden toimintaa,
  - arvioitiin yksittäisten sisältökysymysten käsittelyä ja
  - koottiin ideoita, joilla vastaavaa prosessia voitaisiin edelleen kehittää toimivammaksi.

Yhteisiä arviointikriteereitä käytettiin yleiskuvan muodostamiseen prosesseista ja niiden vertailuun. Prosessikohtaisilla arviointikriteereillä tarkennettiin kuvaa prosessien erityisluonteesta ja arvioitiin yksittäisten vaiheiden onnistumista. Teemahaastatteluilla tarkennettiin lomakekyselyjen antamaa kuvaa ja etsittiin ideoita, joilla tulevia PTS-prosesseja voitaisiin kehittää. Haastattelut kohdennettiin kyselyissä esille tulleisiin kriittisiin vaiheisiin.

Lisäksi analysoitiin sisältöanalyysin keinoin prosessien aikana syntyneitä asiakirjoja: kokouspöytäkirjoja, luonnoksia, lausuntoja jne. Lomakekyselyjen, teemahaastatteluiden ja asiakirjojen sisältöanalyysien tuloksia käsiteltiin sekä määrällisesti että laadullisesti. Koko hanke toteutettiin viiden kuukauden aikana (syksy 2000 – alkukevät 2001). Raportin liitteinä on käytetyt kyselylomakkeet ja haastateltujen henkilöiden luettelo.

Ohjelmataason suunnittelun prosessiarviointi on uutena asiana vaikeaa. Sen tulisi perustua "kipupisteiden" ja kriittisten vaiheiden systemaattiseen osoittamiseen, mutta ne olisi kyettävä esittämään riittävän rakentavasti, jotta niistä voidaan ja halutaan myös oppia. Kritiikkiä ei kannata haudata maton alle, mutta oppimisen kannalta on hedelmätöntä keskittyä virheiden julistamiseen. Tässä mielessä nyt tehty arviointi on toiminut myös laatijan omana oppimisprosessina. Prosessiarviointikin voi kehittyä vain arviointikohteidensa, tässä tapauksessa Tiehallinnon strategisten ohjelmien, rinnalla.

## 4 YLEISARVIO PTS-PROSESSEISTA

Tässä luvussa esitetään kyselyyn vastanneiden taustat ja heidän yleisarvionsa molemmista prosesseista. Yleisarvio perustuu kyselyn (liite 1) A-osan suljetuilla (rasti ruutuun) kysymyksillä kartoitettuihin teemoihin ja tehtyihin haastatteluihin. Yleisarvio perustuu molemmille prosesseille yhteisiin kokemuksiin. Prosessien kuvaa ja arvioita tarkennetaan prosessikohtaisiksi luvuissa 5 ja 6. Luvussa 7 vertaillaan prosessien välisiä eroja.

### Vastanneiden taustat – PTS-ohjelmien laadinta ei ollut valtaosalle entuudestaan tuttua

Prosesseihin osallistui yhteensä noin 200 ihmistä, noin 100 molempiin (taulukko 1). Näistä kaikista tähän jälkidokumentointiin ja arviointiin osallistui vastaamalla kyselyyn yhteensä 81 henkilöä, joista 41 kuntien sekä alueellisten ja valtakunnallisten sidosryhmien edustajaa, 33 tiepiirin tai Tielaitoksen henkilökuntaa, 6 konsulttia ja 2 ulkopuolista auditoijaa. Kyselyn uusintakierroksen jälkeen siihen vastasi lopulta reilu 40 prosenttia kyselyn saaneista. Heikoimmat vastausprosentit tulivat kuntien ja sidosryhmien edustajilta, joista useat kylläkin soittivat ja ilmoittivat etteivät voi vastata kyselyyn, sillä eivät ole osallistuneet prosessiin kuin nimellisesti.

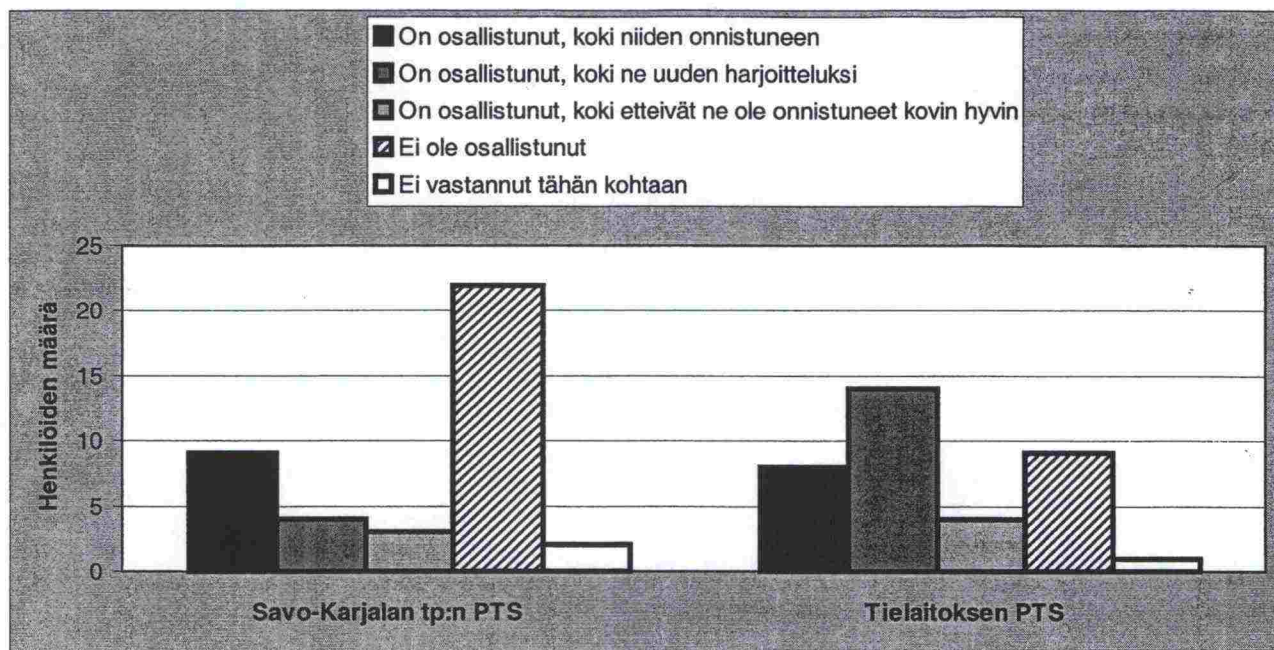
*Taulukko 1. Savo-Karjalan tiepiirin ja Tielaitoksen PTS-prosessikyselyihin vastanneiden taustat.*

Rooli prosesseissa	Vastanneet lkm./ kyselyn saaneet	Vastanneet, % kyselyn saaneista
Kuntien sekä alueellisten ja valtakunnallisten sidosryhmien edustajat	41 / 119	34,5 %
Tiehallinnon edustajat	33 / 62	53,2 %
Konsultit	6 / 12	50,0 %
Ulkopuoliset auditoijat	2 / 4	50,0 %
<b>Yhteensä</b>	<b>81 / 197</b>	<b>41,1 %</b>

Osallistuminen pitkän tähtäimen suunnitteluun (joko Tiehallinnon tai jonkin muun organisaation) oli vastanneille varsin uutta. Valtaosa vastanneista ei ollut osallistunut aiemmin lainkaan PTS-prosessin tyyppisiin suunnittelutehtäviin (kuva 1). Tielaitoksen vastanneille osallistuminen pitkän tähtäimen suunnitteluun oli kuitenkin tiepiirin kyselyyn vastanneita tutumpaa. Huomattava osa niistäkin, joilla oli aiempia kokemuksia PTS-prosesseista, kuvasi niitä lähinnä uuden suunnittelumuodon harjoitteluksi.



Kuva 1. Vastanneiden aiemmat kokemukset pitkän tähtäimen suunnittelusta.



### Prosessit opettivat ymmärtämään PTS-työn luonnetta ja tärkeyttä

Vastanneiden aiemmilla pitkän tähtäimen suunnittelukokemuksilla on merkitystä arvioitaessa prosessin aikana tapahtunutta eri toimijoiden näkökulmien muuttumista ja oppimista. Tällä on taasen merkitystä tulevien vastaavien prosessien onnistumiselle. Molempien prosessien aikana niihin osallistuneiden kokonaiskuva niiden luonteesta kasvoi. Prosessien käynnistyessä valtaosalla oli vain kohtalaisen selkeä kuva tai ei lainkaan selkeää kuvaa siitä mitä ollaan tekemässä ja mitä tehtäviä prosesseihin kuuluu. Kokonaisuuden hahmottaminen parani prosessien aikana niin, että niiden valmistuttua suurin osa vastanneista koki jo saaneensa niistä erittäin selkeän kuvan.

Prosessit opettivat myös ymmärtämään pitkän tähtäimen suunnittelun tärkeyttä. Niitä erittäin tärkeäksi kokeneiden määrä kasvoi molempien aikana. Tälläkin on merkitystä tuleville vastaaville prosesseille. Sellaiset sidosryhmät, jotka kokevat työn mielekkääksi ja tärkeäksi sitoutuvat varmasti paremmin työhön mukaan kuin ne jotka eivät koe sitä tärkeäksi.

### Avoimuutta ja läpinäkyvyyttä pidettiin yhtenä päätavoitteena

Noin 70 prosenttia vastanneista piti prosesseille asetettua avoimuuden ja läpinäkyvyyden tavoitetta erittäin tärkeänä, jopa yhtenä päätavoitteena. Muistakin vajaa 30 prosenttia piti sitä kohtalaisen tärkeänä. Vain yksi vastaaja ei pitänyt sitä tärkeänä verrattuna muihin tavoitteisiin. Tämä tarkoittaa, että tavoite on sekä oikein asetettu että myös laajasti ymmärretty tärkeäksi. Toisaalta Savo-Karjalan tiepiirin alueelliset sidosryhmät ja kuntien edustajat eivät pitäneet asiaa yhtä tärkeänä kuin Tiehallinnon edustajat ja Tielaitoksen valtakunnalliset sidosryhmät.

### **Tiedonkulku ja toimijoiden välinen yhteistyö onnistuivat kohtalaisesti**

Tiedonkulun ja toimijoiden välisen yhteistyön koettiin toimineen kohtalaisesti. Noin 60 prosenttia vastanneista koki saaneensa aina kaiken tarvitsemansa tiedon ajallaan. Vajaa 40 prosenttia joutui pyytämään joitain tietoja erikseen tai jotkin tiedot tulivat liian myöhään aikatauluihin nähden. Vain kahdella (kunnan edustaja ja valtakunnallisen sidosryhmän edustaja) oli suuria vaikeuksia saada tarvitsemiaan tietoja.

Tiedonkulkua hiukan huonommaksi kuvailtiin toimijoiden välistä yhteistyötä. Noin 70 prosenttia vastanneista ilmoitti sen toimineen kohtalaisesti ja vajaa 30 prosenttia erinomaisesti. Kolmen vastaajan mielestä yhteistyö toimi huonosti (yksi tiepiirin ja yksi valtakunnallinen sidosryhmäedustaja sekä yksi Tiehallinnon edustaja). Sekä tiedonkulku että yhteistyö toimivat Savo-Karjalan tiepiirin prosessissa Tielaitoksen prosessia paremmin.

### **Vaikutusten arviointimenettelyn onnistumiseen tai epäonnistumiseen ei osattu ottaa kantaa**

Vaikutusten arviointimenettelyä ja sen onnistumista tai epäonnistumista ei osattu arvioida, sillä asiasta oli vähän aiempia kokemuksia. Puuttui tietoa siitä, miten vaikutusten arviointi tehdään onnistuneesti. Kun jo koko PTS-ohjelmien laadinta ei ollut valtaosalle osallistuneista entuudestaan tuttua, oli heidän mahdotonta ottaa kantaa vaikutusten arviointiin, mikä tuli mukaan uusimpana työvaiheena.

Asian kommentointia vaikeutti myös se, että Tielaitoksen prosessissa ei laadittu ennalta lainkaan varsinaista vaikutusten arviointisuunnitelmaa ja Savo-Karjalan tiepiirikin teetti sen konsultilla. Konsultin laatima suunnitelma jäi nähtävästi leviämättä laajasti kaikkien osapuolten tietoon. Näin ollen osallistuneilta puuttui sekä aiemmat kokemukset vaikutusten arvioinnin onnistuneista esimerkeistä että tietoa arviointisuunnitelman sisällöstä. Jos he olisivat tunteneet sisällön ja tavoitteet he olisivat voineet ottaa paremmin kantaa siihen, onnistuttiinko arviointi viemään läpi suunnitelman mukaisesti ja hyvin.

### **Aikataulut koettiin sopiviksi**

Suurin osa vastanneista koki että prosessien aikataulu oli sopiva (66 % vastanneista). Aikataulua liian kireänä piti 14 prosenttia ja liian väljänä 11 %. Joka kymmenes (9 %) jätti vastaamatta tähän kysymykseen, mikä saattaa johtua siitä, ettei koko prosessin kulku aikatauluineen ollut heille selkeä tai he olivat osallistuneet vain yhteen tai muutamaa sen vaiheista.

### **Kokonaisuudessa onnistuttiin kohtalaisesti**

Kokonaisuutena prosessien koettiin onnistuneen kohtalaisesti (arviointias- teikolla erittäin hyvin, kohtalaisesti, huonosti, erittäin huonosti). Reilu 60 prosenttia vastanneista arvioi, että kokonaisuus onnistui kohtalaisesti ja vajaa 40 prosenttia kuvasi prosessien onnistuneen erittäin hyvin. Kolme vastaajaa (yksi kunnan, yksi tiepiirin sidosryhmän ja yksi Tiehallinnon edustaja) koki, että onnistuttiin huonosti. Kukaan vastaajista ei kokenut, että olisi onnistuttu erittäin huonosti. Viisi vastaajaa jätti tähän vastaamatta. Savo-Karjalan tiepiirin prosessi koettiin astetta onnistuneemmaksi kuin Tielaitoksen.



Nämä yhteiset kokemukset osoittavat että prosesseihin osallistuneille uuden suunnittelumuodon oppiminen (kokonaisuuden hahmottaminen ja tärkeyden ymmärtäminen) on onnistunut hyvin. Kokemusten valossa eniten ongelmia esiintyi toimijoiden välisessä yhteistyössä. On pyritty perinteistä laajempien sidosryhmien vuorovaikutteiseen suunnitteluun, mikä tuottaa luonnollisesti enemmän työtä ja vaivaa kaikkien toimijoiden sitomiseksi yhteistyöhön kuin suppeampi sidosryhmien määrä. Se että osallistuneet kuitenkin kokivat prosessin avoimuuden ja läpinäkyvyyden erittäin tärkeäksi, antaa hyviä edellytyksiä kehittää toimijoiden välistä yhteistyötäkin jatkossa paremmaksi.



## 5 SAVO-KARJALAN TIEPIIRIN PTS

Tässä luvussa kuvataan Savo-Karjalan tiepiirin PTS-prosessin aikana kertyneitä kokemuksia. Kuvaus perustuu osallistuneiden kyselyn (liite 1) B-osassa antamiin vastauksiin, kirjallisen aineiston (työryhmien pöytäkirjat ja kuntien sekä sidosryhmien kirjalliset lausunnot) sisältöanalyysiin ja tehtyihin teemahaastatteluihin (liite 2). Kuvauksen ydinosa on kirjoitettu kertomuksen muotoon, siinä kuvaillaan osallistuneiden välittämiä kokemuksia ja tunteja prosessin alusta sen loppuun. Kursiivilla esitetyt kokemukset ovat suoria lainauksia kyselyyn vastanneiden henkilöiden tekstistä.

### Vastanneiden taustat

Savo-Karjalan kyselyyn vastasi 40 henkilöä, eli noin 40 % kyselyn saaneista 101 henkilöstä. Lukumääräisesti vastanneista suurin osa oli sidosryhmien tai kuntien edustajia, mutta kyselyn saaneista he vastasivat suhteellisesti laisimminkin (taulukko 2). Kaikki vastanneiksi rekisteröidyt eli kyselylomakkeen palauttaneet eivät vastanneet systemaattisesti joka kohtaan, vaan osa jätti joitain kysymyksiä tyhjäksi.

*Taulukko 2. Savo-Karjalan tiepiirin PTS-prosessia koskevaan kyselyyn vastanneet.*

Rooli prosessissa	Vastanneet lkm. / kyselyn saaneet	Vastanneet, % kyselyn saaneista
Kuntien edustajat	13 / 43	30,2 %
Muut alueelliset sidosryhmät	16 / 45	35,6 %
Tiehallinnon edustajat (tiejohtaja, työryhmä ja ohjausryhmä sekä keskushallinto)	9 / 10	90,0 %
Konsultit	2 / 3	66,7 %
<b>Yhteensä</b>	<b>40 / 101</b>	<b>39,6 %</b>

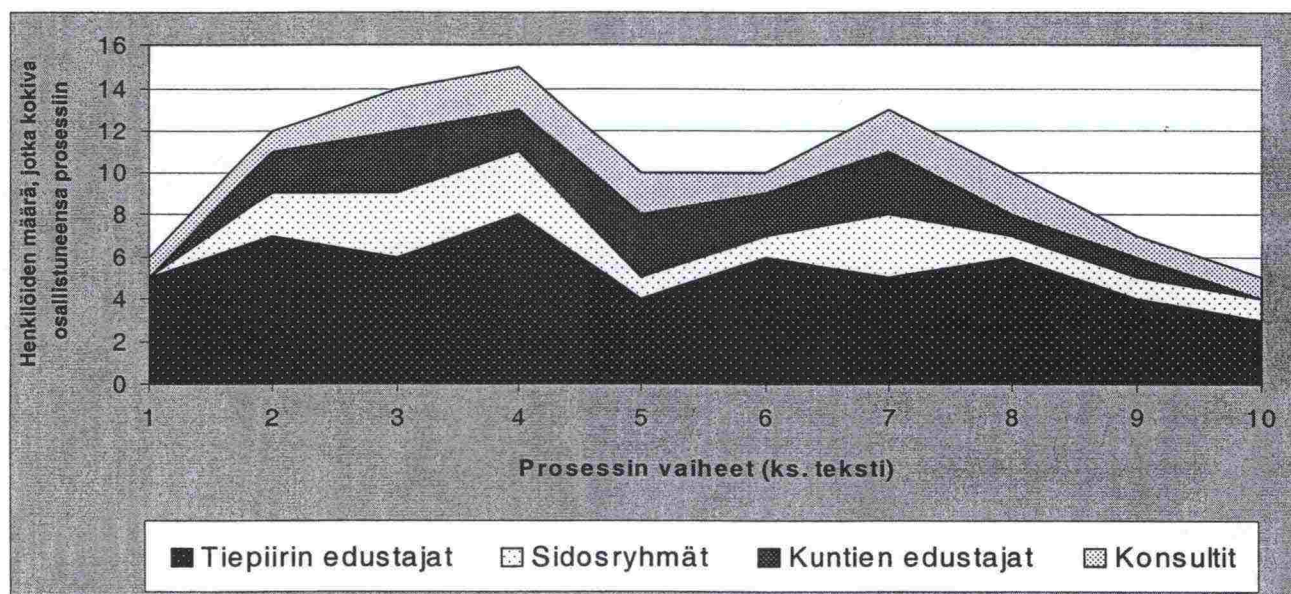
### Osallistuminen eri vaiheisiin

Osallistujilta kysyttiin, mihin vaiheisiin he kokivat osallistuneensa. Osallistuminen ei välttämättä tarkoittanut sitä, että he olisivat kokeneet vaikuttaneensa ko. vaiheen lopputulokseen, vaan sitä, että heille jäi mielikuva että he olivat tavalla tai toisella mukana osallisena. Selkeästi yleisimmät vaiheet joihin osallistuttiin olivat kunta- ja sidosryhmäseminaarit sekä lausuntojen kirjoittaminen. Seminaareihin ilmoitti osallistuneensa 65 prosenttia ja lausuntojen laatimiseen 55 prosenttia kaikista vastanneista. Työohjelman laadintaan (6 %), "jos lähtökohdat muuttuvat" -suunnitelman laadintaan (7 %) ja ohjelman seurannan suunnitteluun (5 %) osallistuttiin vähälukuisimmin.

Kuvassa 2 esitetään osallistuneiden henkilöiden määrät eri vaiheissa. Kaiken kaikkiaan osallistuneiden lukumäärä kasvoi alussa, hiipui puolivälissä, koki pienen nousun jälkipuoliskolla ja hiipui taas loppua kohden.

*Kuva 2. Eri toimijoiden osallistuminen Savo-Karjalan tiepiirin PTS-prosessin vaiheisiin.*

(1=työohjelman laatiminen, 2=nykytilakuvauksen laatiminen, 3=haasteiden, odotusten ja tarpeiden kartoittaminen, 4=tavoitteiden asettaminen ja priorisointi, 5=vaikutusten arviointiohjelman laatiminen, 6=vaihtoehtoisten toimintalinjojen muodostaminen, 7=vaikutusten arviointi ja vaihtoehtoisten toimintalinjojen vertailu, 8=toimintalinjojen valinta, 9=herkkyystarkastelu, 10=seurannan suunnittelu).



Tiepiirin edustus pysyi suhteellisen vakaana koko ajan. Tavoitteiden asettamiseen ja priorisointiin osallistuivat yhtä lukuun ottamatta kaikki tiepiirin vastanneet, mutta toimintalinjojen vaikutusten arviointiohjelman suunnitteluun sekä ohjelman seurannan suunnitteluun harvempi.

Kuntien ja sidosryhmien edustajien yleisin tapa tuoda näkökulmiaan esille eri vaiheiden sisältökysymyksiin tapahtui seminaarien ja lausuntojen kautta. Tästä syystä kuvaan 2 ei ole otettu mukaan kunta- ja sidosryhmäseminaarreja eikä lausuntokierroksia. Kaiken kaikkiaan kuntien ja sidosryhmien osallistuminen oli tiepiirin edustajien osallistumista huomattavasti epätasaisempaa ja suurimmillaan haasteiden, tarpeiden ja odotusten kartoituksessa, vaikutusten arvioinnissa ja vaihtoehtoisten toimintalinjojen vertailussa. Vähimmillään se oli työohjelman laadinnan (0 henkilöä) ja ohjelman seurannan suunnittelun (1 henkilö) aikaan. Konsultit osallistuivat varsin tasaisesti prosessiin alusta loppuun.

### **Työohjelma tehtiin pienellä porukalla ja konsulttivetoisesti**

Työohjelma laadittiin pienellä porukalla. Siihen osallistui konsultin lisäksi vain tiepiirin avainhenkilöt. Konsultti laati ensin luonnoksen, jota sitten työstettiin piirin avainhenkilöiden kanssa. Muille tiepiirin henkilöille varattiin mahdollisuus kommentoida luonnosta. Konsultin panos koko prosessin linjaamiseen oli huomattava. Tapaa voi kutsua konsulttipainotteiseksi malliksi. Työohjelma ei kuitenkaan ollut ”lopullisen sitova”, se jousti työn aikana ja sitä jouduttiinkin korjaamaan useampaan otteeseen.



*"Työohjelma kehittyi joustavasti työn aikana. Oli oppimisprosessi" (Tiepiirin edustaja)*

*"...lopullinen sisältö kuitenkin hioutui työn aikana...näinhän se yleensä menee!" (Konsultti)*

Pieni ryhmä sai laadittua ohjelman tehokkaasti, mutta prosessin luonne ja sisältö jäi samalla laajemmalla väeltä ainakin alkuvaiheessa hahmottamatta. Tiedonkulku näin alkuvaiheessa ydinryhmältä tiepiirin muille myöhemmin prosessiin osallistuville tahoille ei onnistunut parhaalla mahdollisella tavalla. Pelkkä luonnosten kommentointi on varsin yksisuuntaista tiedonkulkua.

*"Tiedonkulku olisi saanut valmisteluvaiheessa olla parempi" (Tiepiirin edustaja)*

*"Osallistuvin kommentoimalla ohjelmaa. Onnistuttiin kohtuudella. Alussa ohjelman sisällön hahmottaminen vaikeaa" (Tiepiirin edustaja)*

Sidosryhmien ja kuntien edustajat eivät osallistuneet ohjelman laatimiseen, joten he eivät osanneet ottaa kantaa tämän vaiheen onnistumiseen. Sidosryhmien muissa vastauksissa esiintyi varsin usein toive, että he voisivat osallistua uusiin prosesseihin aiempaa varhaisemmassa vaiheessa.

*"Työohjelma laadittiin normaalisti – kylläkin projektimaisesti ja insinöörimaisesti" (Kunnan edustaja)*

*"Työohjelma on ollut ilmeisen onnistunut ajatellen lopputulosta" (Kunnan edustaja)*

### **Nykytilanteen kuvauksen laatiminen oli työläs vaihe, johon koko tiepiiri ei kunnolla sitoutunut**

Tiepiirillä ei ollut valmiina riittävän ajantasaista kuvausta tienpidon nykytilasta, joten se jouduttiin työstämään perusteellisesti alusta alkaen. Kuvaus päätettiin tehdä piirin omin voimin. Kuvauksen laatiminen koettiin varsin suureksi työrupeamaksi, mikä kulutti henkilöstön voimavaroja kohtuuttomasti. Aikataulu ei pitänyt tässä vaiheessa. Myös työnjaossa piirin eri yksiköiden välillä koettiin olleen ongelmia. Näihin näkemyksiin yhtyi myös konsultti.

*"...Tässä vaiheessa olisi tarvinnut hieman enemmän aikaa ja selkeämpää ohjeistusta, että olisimme saaneet muidenkin yksiköiden ihmiset innokkaammin mukaan. Useat kokivat työn 'turhana', liikaa aikaa vievänä, jonka olisi voinut tehdä konsultti" (Tiepiirin edustaja)*

*"Tiepiirissä nykytilannetietojen tuottamiseen ei kovin hyvin sitouduttu PTS-työryhmän ulkopuolella – aikataulu venyi" (Tiepiirin edustaja)*

*"Tehtävien vastuutuksessa kehittämistä" (Tiepiirin edustaja)*

*"Tavoitteena oli, että tiepiiri tekee nykytilakuvauksen omana työnä. Näin tapahtuikin, mutta osatehtävien taso ja aikataulut venähtelivät suuresti..." (Konsultti)*

Vaikka tämä vaihe kuluttikin paljon voimavaroja, on piirillä nyt varsin tukeva nykyolosuhteiden kuvaus. Sitä on tarvittaessa vaivattomampi saattaa ajan tasalle kuin aiempaa kuvausta, joka olikin jo pahasti vanhentunut ja laajuudeltaan suppea.

Sidosryhmien ja kuntien edustajat eivät olleet suoraan mukana siinä ydinporukassa, joka tuotti kuvauksen. Heille järjestettiin kuitenkin mahdollisuus esittää näkemyksensä ja heiltä kerättiin pohjatietoja. Heidän kommenttinsa lopputuloksesta olivat harvalukuisia, mutta perussävyltään varsin positiivisia. He olivat käsittäneet tämän vaiheen olleen laaja ja paljon tiepiirillä työtä teettävä. He ehdottivat työn jonkinlaista rajaamista. Toisaalta tämäkin on työohjelman laadinnan ohella sellainen alkuvaihe, johon sidosryhmien ja kuntien edustajat muissa vastauksissaan ilmoittivat haluavansa osallistua enemmän ja aiempaa tiiviimmin.

*"Sidosryhmät laajasti mukana hyvä asia. Useita tapahtumia, jolloin osanottajien määrä vaihteli, ehkä systematiikka tämän johdosta vähän kärsi" (Sidosryhmän edustaja)*

*"Vastasimme kyselyyn, lomakkeisto ja kysymykset olivat osin puutteellisia tai liian 'väljiä'" (Kunnan edustaja)*

*"Riittävän kattava" (Kunnan edustaja)*

*"Varsin laaja vaihe: Kuvausta olisi tullut rajata ja sitä perustella jyrkemmin – kaikki mielipiteet otettiin huomioon" (Kunnan edustaja)*

### **Haasteet, odotukset ja tarpeet kartoitettiin konsulttivetoisesti**

Tiepiiri teetti tämän kartoituksen kokoamisen konsultilla. Piirin edustajat lähinnä avustivat konsulttia löytämään oikeat tietokanavat, joten oman väen osallistuminen ei ollut tässä vaiheessa lukumääräisesti suurimmillaan.

*"Tämän työvaiheen kokoamisen teki pääasiassa konsultti, mutta osallistuimme miettimiseen mistä tietoa saadaan. Myös ohjausryhmässä tuotiin esille sidosryhmien odotuksia" (Tiepiirin edustaja)*

*"Sidosryhmäseminaarit hyviä. Ehkä muu pyynnöstä saatu materiaali yhteistyökumppaneilta jäi vaatimattomaksi (näin arvelen!)" (Tiepiirin edustaja)*

*"Odotuksia kartoitettiin sangen perusteellisesti eri tavoin mukaan lukien 'X-konsultin' ja eräiden keskeisten sidosryhmien edustajien tapaamiset, jotka osoittautuivat erittäin hyödyllisiksi" (Konsultti)*

Tähän vaiheeseen kokivat ainakin lukumääräisesti myös sidosryhmien ja kuntien edustajat osallistuneensa melko hyvin. Toisaalta heidän osallistumiseensa tapahtui kertaluonteisten tilaisuuksien, seminaarien, joidenkin konsultin suorittamien haastatteluiden ja lausuntojen välityksellä. Useilla kunnilla oli ennalta valmista materiaalia omista odotuksistaan ja tarpeistaan, joten sen esille tuominen ei vaatinut kohtuutonta erillispanostusta.

*"Kunnan osalta, osana omaa vuosien aikana tehtyä työtä" (Kunnan edustaja)*

*"Tehtiin, mutta 'visio' ehkä puuttui tai oli hukassa" (Kunnan edustaja)*



Sidosryhmien edustajat eivät kommentoineet tämän vaiheen onnistumista, mutta kyselyn jälkeen tehdyissä haastatteluissa tuli esille, etteivät he olleet täysin tyytyväisiä tapaan jolla piiri keräsi heidän odotuksiaan ja tarpeitaan. He toivoivat aiempaa aktiivisempaa ja säännöllistä sidosryhmien tilanteen kartoitusta. Tiepiirin edustajien olisi itse tutustuttava sidosryhmiensä toimintaan perusteellisemmin eikä jätettävä kartoitusta vain konsulteille satunnaisesti tehtäväksi eri suunnitelmien ja ohjelmien laadintaprosesseissa.

### **Tavoitteiden asettaminen koettiin vaikeimmaksi vaiheeksi ja niiden priorisointi jäi puutteelliseksi**

Tavoitteiden asettamista ja priorisointia pidettiin yhtenä prosessin vaikeimmista vaiheista. Kiireen ohella suurimmaksi vaikeudeksi muodostui se ettei tavoitteita kyetty tai ehditty karsimaan, niille ei löydetty riittäviä mittareita, ja niitä tuli määriteltyä liikaa. Liiat tavoitteet ja niiden välisen priorisoinnin puutteellisuus johti vaikeuksiin myöhemmissä vaiheissa.

*"Realistinen tavoitteiden asettaminen vaikeaa" (Tiepiirin edustaja)*

*"Tehtävä oli vaikea tavoitteiden mitattavuuden ja priorisoinnin osalta" (Tiepiirin edustaja)*

*"...Osatavoitteita oli aivan liikaa" (Tiepiirin edustaja)*

*"...Epäonnistuttiin siinä, että tavoitteita tuli liikaa" (Tiepiirin edustaja)*

*"Tavoitteiden lukumäärä osoittautui liian suureksi. Muutaman keskeisen tavoitteen määrittely palveli vaikutusten arviointia, mutta muuhun joukkoon sisältyi käytännössä merkityksettömiäkin tavoitteita" (Konsultti)*

*"Tavoitteita ja niiden priorisointia valmisteltiin melko vauhdikkaasti...vaikea sanoa laskiko se työn tasoa" (Konsultti)*

Sidosryhmien ja kuntien edustajat osallistuivat tähänkin vaiheeseen seminaarien ja lausuntojen kautta. He eivät osanneet juurikaan kommentoida vaiheen onnistumista. Myös kyselyn jälkeen suoritetuissa haastatteluissa tuli esille, että tämän vaiheen kommentointi oli heille vaikeaa. Aiempi odotusten ja tarpeiden kartoitusvaihe oli astetta konkreettisempaa sidosryhmien ja kuntienkin edustajille huomattavasti helpompi vaihe ja selkeämmin hahmotuva.

*"Tavoitteita käsiteltiin laajasti. Eri osallistujaryhmillä erilaiset tavoitteet, yhteisen näkemyksen saaminen hankalaa" (Sidosryhmän edustaja)*

### **Vaikutusten arviointiohjelman laatimista leimasi uuden strategisen arvioinnin opettelu ja se kärsi aiemman vaiheen puutteista**

Tässä vaiheessa osallistuneiden lukumäärä laski. Prosessi oli päässyt tavallaan puolimatkan suvantovaiheeseen. Kyselyyn vastanneista tiepiirinkin edustajista vain puolet ilmoitti osallistuneensa tähän vaiheeseen. Kuntien edustajat ilmoittivat osallistuneensa varsin suurella lukumäärällä, mutta vastauksista paistaa jonkinlainen väärinkäsitys. He lienevät sekoittaneen tämän vaiheen varsinaiseen vaikutusten arviointiin.



Sidosryhmien edustajat eivät osanneet tai halunneet kommentoida tätä vaihetta lainkaan, joskin yksi henkilö ilmoitti osallistuneensa seminaarien kautta.

Ylipäättään vaikutusten arviointiohjelman laatiminen oli uusi, aiemmin käyttämätön, työväline tiepiirin ohjelmatyöskentelyssä. Uutena asiana sitä leimasi enimmäkseen uuden opettelu. Varsinkin arviointi-indikaattorien ja mittarien määrittely tuotti vaikeuksia eivätkä kaikki osapuolet vielä oikein ymmärtäneet niiden merkitystä. Tavoitteiden asettamisen ja priorisoinnin puutteet heijastuivat tähän vaiheeseen, tuottaen lisätyötä. Arviointi-indikaattoreiden määrittely koettiin työlääksi juuri tavoitteiden suuren määrän ja niiden keskinäisen priorisoinnin heikkouden johdosta. Lisäksi niiden merkitys ei ollut riittävän selkeä edes kaikille tiepiirin edustajille, saati sitten sidosryhmien ja kuntien edustajille.

Positiivisena asiana voidaan kuitenkin mainita, että vaikutusten arviointiohjelman laatimisen tarve hyväksyttiin varsin laajasti eri osapuolten toimesta ja systemaattisesti laadittavan arviointisuunnitelman tärkeys myönnettiin, vaikka valtaosa olikin sitä mieltä että opeteltavaa riittää.

*"...Raskas tavoitteiden määrä vaikutti tässä niin kuin muissa vaiheissa työmäärään" (Tiepiirin edustaja)*

*"Kommentoin asiaa ja miten käytettävä mittareita/indikaattoreita. Jotkin ehkä vaikeaselkoisia. Asian ymmärtäminen alussa vaikeaa. Tarkoituksien selvittäminen ja selventäminen kaikille hieman yleisellä tasolla" (Tiepiirin edustaja)*

*"Sosiaalisten vaikutusten arviointi jäi kevyeksi" (tiepiirin edustaja)*

*"Rajauksia olisi ehkä voinut miettiä huolellisemmin" (Konsultti)*

*"Arviointiohjelman laadinta oli myös arviointimenetelmän kehittelyä ja arvioinnin osuuden määrittelyä koko PTS-prosessissa..." (Konsultti)*

*"Tavanomaisia (indikaattorit), hyvin kattavat" (Kunnan edustaja)*

*"Kriittisyys puuttui" (Kunnan edustaja)*

### **Vaihtoehtoisten toimintalinjojen muodostamisen koettiin onnistuneen parhaiten kaikista vaiheista**

Tavoitteiden asettamisen ja priorisoinnin puutteet huomioon ottaen voi pitää "jopa pienenä ihmeenä", että vaihtoehtoisten toimintalinjojen muodostaminen onnistui lopulta erittäin hyvin. Onnistumisesta vallitsi myös laaja yhteisymmärrys, sitä mieltä olivat tiepiirin edustajien ohella myös konsultit sekä sidosryhmien ja kuntien edustajat.

Tämä vaihe koettiin onnistuneimmaksi koko prosessissa. Taustalla vaikutti kuitenkin se, että tiepiirin PTS-työryhmä joutui palaamaan tavoitteiden asettamiseen ja niiden priorisointiin ennen kuin vaihe saatiin näin onnistuneesti suoritetuksi. Se tehti luonnollisesti paljon ylimääräistä työtä PTS-työryhmän jäsenillä. Eniten kehuja vaihtoehtoisten toimintalinjojen muodostaminen sai realistisuudesta ja siitä, että ne saatiin toisistaan selkeästi eroaviksi.

Samalla kun tätä vaihetta kuvailtiin onnistuneimmaksi, pidettiin sitä myös koko prosessin helpoimpana vaiheena. Tämä tarkoittaa, ettei se ollut onnistumisen kannalta kriittinen vaihe.

*"Vaihtoehdot olivat realistisia, mahdollisia toteuttaa" (Tiepiirin edustaja)*

*"Onnistuimme todella hyvin mielestäni. Kaikista toimintalinjoista tuli suhteellisen realistisia" (Tiepiirin edustaja)*

*"Realistisessa rahoitustasossa – realistiset, aidot vaihtoehdot, vaihtoehdoilla selviä eroja..." (Tiepiirin edustaja)*

*"Toimintalinjojen hyvä puoli oli se, että kaikki olivat realistisia" (Tiepiirin edustaja)*

*"Mielestäni tässä onnistuttiin" (Tiepiirin edustaja)*

*"Onnistui hyvin. Suurempi ongelma ehkä kuvaavan nimen löytäminen kokonaisuudelle kuin sisällön määrittäminen" (Tiepiirin edustaja)*

*"Vaihtoehtojen muodostaminen onnistui kohtalaisen hyvin: vaihtoehdot olivat riittävän erilaisia mutta samalla myös realistisia" (Konsultti)*

*"Hyvin" (Sidosryhmän edustaja)*

*"Ihan hyvä" (Kunnan edustaja)*

*"Riittävän erilaiset vaihtoehdot" (Kunnan edustaja)*

*"Poikkesi aiemmista toimintaperiaatteista, ei hankelista" (Kunnan edustaja)*

### **Vaikutusten arviointi ja vaihtoehtojen toimintalinjojen vertailu kärsivät tavoitteiden priorisoinnin ja arviointi-indikaattorien puutteista**

Tässä vaiheessa osallistuneiden sidosryhmien ja kuntien edustajien määrä taas kasvoi "puolimatkan suvantovaiheen" jälkeen. He esittivät näkemyksensä tässäkin yhteydessä lähinnä seminaarien kautta. Muuten tämä vaihe toteutettiin varsin pienellä, PTS-työryhmän edustajien, joukolla.

Vaihe koettiin vaikeaksi ja raskaaksi. Arviointia ja vertailua rasitti tavoitteiden runsaus. Vaihtoehtojen toimintalinjojen muodostamisen onnistunut läpivienti helpotti hiukan vertailua, mutta vaikutusten arviointia rasitti aiemmat puutteet tavoitteiden priorisoinnissa ja arviointiohjelman laatimisen jääminen uuden asian opettelutasolle. Arviointiohjelmassa ei oltu onnistuttu esittämään kaikille vaikutuksille (esim. sosiaaliset vaikutukset) riittäviä indikaattoreita, joten osan arvioinnista koettiin menneen subjektiiviseksi arvailuksi.

*"Koettiin prosessina raskaaksi...on saatava jatkossa keveämmäksi" (Tiepiirin edustaja)*

*"Runsas tavoitteiden määrä paisutti tätä liikaa, mutta siitä huolimatta onnistuimme melko hyvin" (Tiepiirin edustaja)*



*"Vaikutusten arviointi jäi väkisin suuren työmäärän takia lähinnä työryhmän toteuttamaksi" (Tiepiirin edustaja)*

*"Pohjautui laskelmiin, mutta jotenkin liian paljon asiantuntijoiden 'arvailuun' vaikutusarvioinnissa. Toimintalinjojen keskinäinen vertailu pohjautui paljolti subjektiiviseen näkemykseen vaikutuksista" (Tiepiirin edustaja)*

*"Konkreettinen käsittely sidosryhmäseminaareissa. Arviointi konkretisoi hyvin vaihtoehtoja. Nollasummapeli – johonkin lisää, jostain pois. Arvioitavien alueiden laajennus, ei pelkkä YVA. Sosiaalisten vaikutusten arviointi jäi pinnalliseksi" (Tiepiirin edustaja)*

*"Työ hieman laaja, mutta koska oltiin tekemässä uudentyyppistä strategista arviointia, puoltanee paikkaansa" (Konsultti)*

*Sidosryhmien ja kuntien edustajat kommentoivat hyvin niukasti tätäkin prosessin vaihetta, mutta yleissävy oli positiivinen. Hyvänä pidettiin mm. laajaa sidosryhmäkeskustelua arvioinnista.*

*"Vaikutusten arvioinnista keskusteltiin laajasti ja pohdittiin yhdessä keskeisiä asioita, joiden on tultava esille" (Sidosryhmän edustaja)*

*"Hyvin" (Sidosryhmän edustaja)*

*"Vaikutusten arviointi vaihtoehtojen kesken ei kaikilta osin ollut helppoa" (Kunnan edustaja)*

### **Toimintalinjojen valinta tehtiin kiireessä pienellä porukalla**

Toimintalinjojen lopullinen valinta tehtiin tiepiirin omin voimin. Tämä koettiin hyväksi mm. sen takia, että nyt tiepiirin edustajat, jotka vastaavat PTS:n toteutumisesta, ovat paneutuneet toimintalinjojen sisältöön. Konsultit olivat tässä vaiheessa vain taustatukena.

Tämä vaihe tehtiin toisaalta varsin pienen ryhmän, PTS-työryhmän, toimesta ja melkoisella kiireellä. Tästä johtuen jatkossa ongelmaksi saattaa nousta se, miten toimintalinjojen sisältö ja perustelut saatetaan laajasti kaikkien asiaan osallisten tietoon ja ymmärrettäviksi. Pieni ryhmä kykenee tekemään kiireessäkin tehokkaasti päätöksiä, mutta kolikon kääntöpuoli on, että tällaisten päätösten legitimointi laajasti tuottaa runsaasti päätöksen jälkeistä jatkotyötä.

*"Lopullinen toimintalinja muodostettiin liian 'nopeasti', enemmän vuorovaikutusta tiepiirin sisällä ja sidosryhmien kanssa olisi kaivattu..." (Tiepiirin edustaja)*

*"Tähän vaiheeseen olisi pitänyt käyttää enemmän aikaa. Valinnan lopputulos olisi varmaan ollut sama, mutta se tehtiin liian vähäisten yhteisten pohdintojen pohjalta" (Tiepiirin edustaja)*

*"Toimintalinjojen valinta oli perusteltu. Valinnan perusteet ovat selkeytyneet jälkeempäin entistä enemmän. Valinnan perusteluissa ehkä hieman ongelmia. Asian saattaminen kansankielelle kaipaisi hieman hiontaa..." (Tiepiirin edustaja)*

*"Kompromissin muodostaminen onnistui hyvin. Piirin muut yksiköt heikosti mukana" (tiepiirin edustaja)*

*"Valinnan teki varsinaisesti tiepiiri/tienpidon suunnittelutiimi, mutta tulos muodostui konsulttien ja tiepiirin yhteisen näkemyksen pohjalta" (Konsultti)*

*"Erittäin hyvä asia oli, että toimintalinjojen sisältö muodostettiin tiepiirin omin voimin, jolloin henkilöt, jotka jatkossa huolehtivat PTS:n toteutuksesta, joutuivat todella paneutumaan asiaan!" (Konsultti)*

Avoimen suunnittelukulttuurin tavoittelun kannalta on huolestuttavaa, että sidosryhmien ja kuntien edustajat eivät kokeneet juurikaan vaikuttaneensa toimintalinjojen lopulliseen valintaan. Vain yksi sidosryhmän ja yksi kunnan edustaja ilmoitti osallistuneensa tähän vaiheeseen jollain tapaa (lähinnä seminaarien ja lausuntojen välityksellä). Näin heikko osallistuminen saattaa johtaa jatkossa ongelmiin kun toimintalinjoja ryhdytään toteuttamaan. Eräs tähän kohtaan kommenttinsa antanut kunnan edustaja näki myös ristiriidan aiemmin yhdessä luotujen vaihtoehtoisten toimintalinjojen ja nyt valittujen välillä.

*"Isompien ehdoilla, jolloin ei muut näkökannat pääse esiin" (Kunnan edustaja)*

*"Valittu toimintalinja on eri vaihtoehtojen yhdistelmä, joka on vaikea johtaa vaihtoehtoisista toimintalinjoista" (Kunnan edustaja)*

### **Myös "Jos lähtökohdat muuttuvat" –suunnitelma laadittiin pienessä piirissä ja hyvin yleispiirteiseksi**

Prosessin loppua kohden siihen osallistuneiden henkilöiden lukumäärä jatkoi edelleen laskuaan. Kun toimintalinjat oli valittu, vaikutti ettei kaikilla enää tahtonut riittää voimia kahdelle viimeiselle vaiheelle. Ohjelman herkkyystarastelu eli arviot toimintaympäristön muutoksista ja suunnitelma siitä, miten ohjelmaa korjataan muutosten toteutuessa, jäi nopeasti pienellä porukalla tehdyksi yleispiirteiseksi hahmotelmaksi. Toisaalta tätä suunnitelmaa tullaan vahvistamaan ja konkretisoimaan kun ohjelman seuranta pääsee kunolla käyntiin.

*"Oli aika yleispiirteinen olosuhteiden pakosta. Oliko miten tarkkaan pohdittu?" (Tiepiirin edustaja)*

*"Ehkä vaatisi enemmän selittämistä ja tarkentamista. Olisi vaatinut laajempaa tarkastelua ja pohdintaa useammalta kannalta" (Tiepiirin edustaja)*

*"Jäi kevyeksi" (Tiepiirin edustaja)*

*"Herkkyystarastelut olisivat voineet olla vielä konkreettisempia" (Tiepiirin edustaja)*

*"Jäi melko vaatimattomaksi, mutta toisaalta yksityiskohtaisempi tarkastelu menee helposti 'selittelyksi'" (Konsultti)*



*"Tarkastelu antoi vain karkean kuvan muutosten vaikutuksesta, esim. rahoitus" (Kunnan edustaja)*

*"Aikapula, yleensä tarkastelu vie enemmän aikaa kuin luullaan" (Kunnan edustaja)*

### **Ohjelman seurannan suunnittelu on vielä kesken**

Ohjelman seurantaan tullaan toteuttamaan ainakin tiepiirin toiminta- ja taloussuunnitelmien yhteydessä. Varsinaista seurantasuunnitelmaa "Tienpidon suunnitelma 2000-2010" varten ei ainakaan toistaiseksi ole julkaistu. Seurannan yleispiirteistä järjestämisestä on pohdittu tiepiirin PTS-työryhmässä, mutta sen organisoinnista ei ole vielä yksityiskohtaisia päätöksiä.

*"Seurannan suunnittelussa ollaan vasta alussa varsinaisesti. Seuranta tapahtuu TTS:ssa ja tienpidon osa-aluekohtaisten toimintalinjojen suunnittelussa" (tiepiirin edustaja)*

*"tehty jalkauttamissuunnitelma" ja sovittu alustavasti, että raportoidaan TTS-yhteydessä. Uskon, että toimii hyvin" (Tiepiirin edustaja)*

*"Mietittiin, mutta syvennettävä vielä" (Tiepiirin edustaja)*

*"Seuranta kirjattiin hyvin yleispiirteisellä tasolla. Vasta myöhemmässä vaiheessa voidaan arvioida, miten seuranta toteutuu, ja miten se vaikuttaa jatkossa tiepiirin toimintalinjoihin" (Konsultti)*

*"Seurannalle olisi voinut luoda yksityiskohtaisemman ohjelman...täydennettävä jatkossa?!" (Konsultti)*

*"Lienee onnistunut?" (Kunnan edustaja)*

Tehtyä tuhtia nykytilakuvausta, opeteltua vaikutusten arviointia ja yleispiirteiseksi jäänyttä herkkyystarkastelua kannattaa hyödyntää ohjelman seurannan muotoa pohdittaessa. Näistä neljästä saattaisi olla viisasta koota yksi yhteinen toimintatapa (ks. luku 8 Suosituksia tuleviin PTS-prosesseihin).

### **Sidosryhmät kiittelivät seminaareja onnistuneiksi, kunnat tyytymättömiämpiä**

Sidosryhmäseminaarien ja lausuntokierrosten herättämiä tunteja kuvaillaan tässä vaiheiden kuvausten jälkeen, sillä seminaarit ja lausunnot eivät muodostaneet samankaltaista yhtä selkeää tehtävää kuin muut vaiheet. Valtaosa sidosryhmien ja kuntien edustajien näkökulmista, joita kuvailtiin aiemmin eri vaiheiden ohessa, välittyivät seminaarien ja lausuntojen kautta, joten niiden onnistumisesta muodostui sidosryhmäyhteistyön kannalta koko prosessin vuorovaikutuksen tukijalka ja kriittinen kohta.

Seminaareihin ilmoitti osallistuneensa 75 % kyselyyn vastanneista sidosryhmien edustajista. He pitivät seminaareja onnistuneina vaikkakin myönsivät että osanotto olisi voinut olla suurempaa varsinkin viimeisessä seminaarissa. Ainakin osa heistä koki hahmottaneensa nimenomaan seminaarien avulla prosessin kokonaisuuden.

*"Hyvin järjestettyjä tilaisuuksia! Osallistujamäärä ao. tilaisuuksissa kuitenkin laski ajan myötä – liikaa tilaisuuksia?" (Sidosryhmän edustaja)*

*"Eri tahojen näkemykset tulivat hyvin esille tilaisuuksissa" (Sidosryhmän edustaja)*

*"Osallistuminen auttoi hahmottamaan kokonaisuuden ja antoi omalle osuudelle raamit" (Sidosryhmän edustaja)*

Kyselyyn vastanneista kuntien edustajista vajaa 40 % ilmoitti osallistuneensa kuntaseminaareihin. He olivat sidosryhmien edustajia tyytymättömpämpiä seminaareihin, mutta myönsivät samalla että olisivat voineet itsekkin olla aktiivisempia.

*"Laimeaa" (Kunnan edustaja)*

*"Osanotto olisi esim. kuntien osalta voinut olla aktiivisempaakin" (Kunnan edustaja)*

*"Jotkut tahot eivät joutaneet 'kiireiltään' olemaan mukana" (Kunnan edustaja)*

*"Vaikeutena näkemys ero Tiepiirin ja kuntien edustajien välillä. Kunnat painottivat alemman tieverkon kunnossapidon ja kehittämisen tärkeyttä" (Kunnan edustaja)*

Tiepiirin edustajat olivat tyytyväisiä seminaareihin, mutta tyytyväisyyttä leimasi lievä yksipuolisuus; onnistumisena pidettiin sitä, että kuntien edustajat kykenivät keskustelemaan tiepiirin ehdoin ohjelman strategisella tasolla, tuomatta omia tiehanketoiveitaan esille. Näin keskustelu palvelikin tehokkaimmin juuri PTS-prosessin tarpeita, paikalliset yksittäiset hankkeethan eivät sinne kuulu.

Toisaalta luottamusta rakennetaan parhaiten aidosti kaksisuuntaisella vuoropuhelulla, mikä jäi nyt heikoksi. Kuntaseminaarit toimivat siis hyvin PTS-prosessin kannalta, mutta niillä ei saavutettu samalla pysyvämpää luottamusta ja yhteistyön perustaa kuntien ja tiepiirin välille.

*"Alussa oli kiinnostusta enemmän kuin loppuvaiheessa. Kuntaseminaarit olivat todella onnistuneet, niissä kunnat eivät tuoneet omia hankkeitaan esille, vaan ottivat kantaa kokonaisuuksiin" (Tiepiirin edustaja)*

*"Keskustelu oikealla tasolla, sopiva aikataulu, osallistujia hyvin" (Tiepiirin edustaja)*

*"Yleensä hyvä osanottoprosentti...Ehkä väsymystä aivan lopussa?" (Tiepiirin edustaja)*

**Sidosryhmät olivat tyytyväisiä lausuntopyyntöihin, kunnat hiukan turtuneita**

Lausuntojen antamiseen osallistui 75 % kyselyyn vastanneista sidosryhmien edustajista. He olivat päällisin puolin tyytyväisiä lausuntomenettelyyn, mutta olisivat tyytyneet yhteenkin lausuntokierrokseen. Useat heistä olivat koko prosessissa mukana vain lausunnon antajan roolissa, joten lausuntojen merkitys korostui.



Varsinkin ne sidosryhmien edustajat, jotka osallistuivat myös seminaareihin, kokivat lausuntojen antamisen helpommaksi.

*"Lausuntoja pyydettiin riittävän useasti. Sidosryhmille ehkä vähempikin olisi ollut riittävää. Prosessin etenemistä olisi voinut kuvata (miten edennyt, mitä muutoksia aiempaan) lausuntopyyntöjen yhteydessä" (Sidosryhmän edustaja)*

*"Lausuntojen antaminen oli yhteistyötä ja sikäli eri näkökulmien yhteensovittamista" (Sidosryhmän edustaja)*

*"Lausuntopyynnöt ajallaan. Laajasta materiaalista hankala löytää olennaista" (Sidosryhmän edustaja)*

*"Mukana vain lausunnon antajana – ei näkemyksiä prosessista muutoin" (Sidosryhmän edustaja)*

Kyselyyn vastanneista kuntien edustajista reilu puolet (54 %) ilmoitti osallistuneensa lausuntojen laatimiseen. He eivät juuri kommentoineet lausunkierrosten onnistumista. Muutamassa kommentissa näkyi turhautuneisuus siihen, ettei tiepiiri antanut heille jälkikäteen minkäänlaista palautetta siitä, miten juuri heidän lausuntonsa on vaikuttanut lopputulokseen.

*"...Onko lausunnoilla mitään merkitystä. Tiepiiri/Tielaitos kysyy paljon lausuntoja, mutta turhauttaa niitä laatia, kun niiden huomioiminen on hyvin epävarmaa" (Kunnan edustaja)*

*"Kunnan lausunnoilla ei näy olevan merkitystä..." (Kunnan edustaja)*

*"Ei pyydetty lausuntoja em. vaiheissa (arviointiohjelmasta ja PTS-luonnoksesta)" (Kunnan edustaja)*

Tiepiirin edustajat katsoivat, että seminaareilla oli vaikutusta lausuntojen tasoon. Piiri sai paremmin strategiseen pitkän tähtäimen suunnitteluun soveltuvia kannanottoja niiltä tahoilta, jotka olivat ehtineet osallistua seminaareihin ennen lausuntonsa jättämistä.

*"Lausuntoja saatiin aika hyvin. Jotkut kunnat esittivät tässä arviointiohjelmavaiheessa hankelistoja, joita ei sitten enää PTS-luonnosvaiheessa kovin paljon esiintynyt. Luulen, että kuntaseminaareilla oli osuutensa asiaan" (Tiepiirin edustaja)*

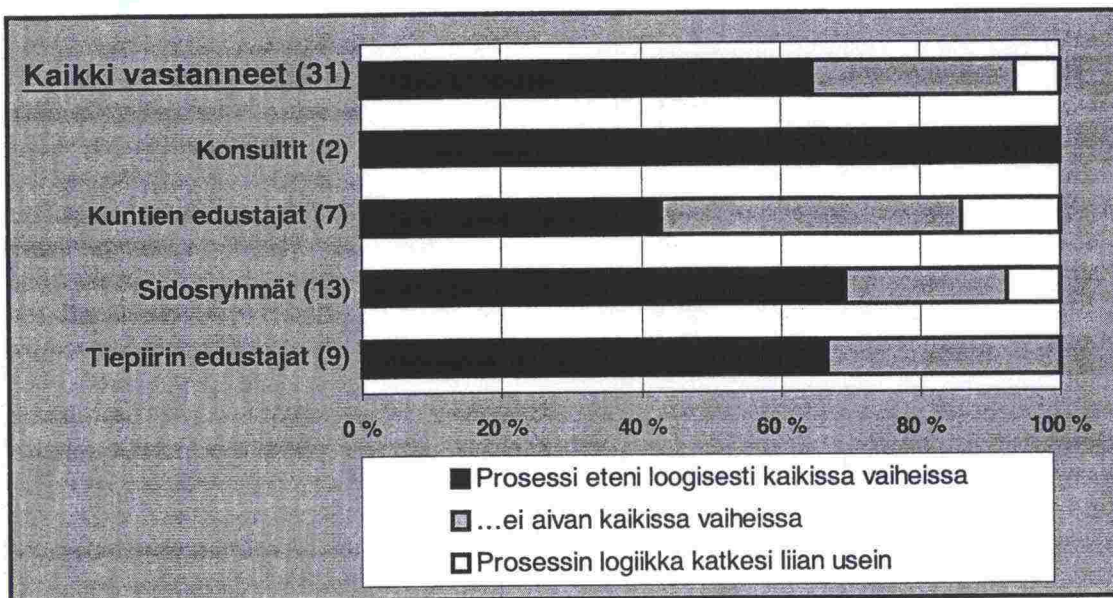
*"Ilmeisesti seminaarit ja yhteydenpito yhteistyökumppaneihin vaikutti merkittävän positiivisesti lausuntojen tasoon" (Tiepiirin edustaja)*

*"Lausunnot sisällöltään melko vaatimattomia, mutta tämä ei liene tilapäinen vika" (Konsultti)*

### Koko prosessin looginen eteneminen kärsi kiireestä, ennakkoluuloista ja alkuvaiheen tavoitteiden priorisoinnin puutteista

Kaikista vastanneista yli 60 prosenttia koki että prosessi eteni loogisesti, eli että eri vaiheet seurasivat johdonmukaisesti toisiaan ja että edellisissä vaiheissa luotiin aina riittävä tietopohja seuraavalle vaiheelle. Kuntien edustajat kokivat kuitenkin selvästi suurempia ongelmia logiikassa, he suhtautuivat kriittisimmin prosessin johdonmukaiseen kulkuun (kuva 3).

Kuva 3. Vastanneiden näkemys prosessin loogisesta etenemisestä.



Kuntien edustajat eivät kuitenkaan kyenneet tai halunneet esittää ongelmien pohjimmaisista syistä. Ylipäätään kuntien ja sidosryhmien oli vaikeaa ottaa kantaa tähän, sillä suuri osa heistä osallistui vain yhteen tai kahteen vaiheeseen, jolloin heillä ei voinut olla riittävän kattavaa kuvaa koko prosessin etenemisestä. Kuntien edustajista noin puolet jättikin kokonaan vastaamatta tähän kysymykseen. Kuntien edustajien harvalukuiset perustelut kritiikille pohjautuivat osapuolten välisiin ennakkoluuloihin ja yhteistyön toimimattomuuteen.

*"Yleensä toisen mielipidettä ei kuunnella" (Kunnan edustaja)*

*"Turhauttava osallistua jos jo kättelyssä tietää ettei maaseudun tieasioita katsota voivan huomioida" (Kunnan edustaja)*

Ennakkoluuloja suurempien ongelmien etenemisessä koettiin liittyneen kiireeseen aikatauluun ja osaksi siitä johtuneeseen tavoitteiden heikkoon priorisointiin työn alussa. Kiirettä ongelmana pitivät varsinkin tiepiirin edustajat ja konsultit, jotka joutuivatkin luonnollisesti suurimman työtaakan eteen. Toisaalta kaikki tähän kysymykseen vastanneet konsultit katsoivat, että prosessi eteni loogisesti kaikissa vaiheissa.

*"Kiire aikataulussa aiheutti sen, että lopullinen toimintalinja rutistettiin ehkä liian nopeasti" (Tiepiirin edustaja)*



*"Työmäärä!" (Tiepiirin edustaja)*

*"Tiestön vaikutusten arviointi oli hieman ongelmallista. Joitain asioita voitiin suoraan mitata ja joitain arvioitiin. Oliko arvo aina oikea ja antoiko se riittävän pohjan seuraavan tehtävän suorittamiseen, on epäilyn aiheena edelleen..." (Tiepiirin edustaja)*

*"Työryhmän ulkopuolisten tiepiiriläisten sitouttaminen prosessiin ja sen aikatauluihin ei onnistunut kovin hyvin" (Tiepiirin edustaja)*

*"Tiepiirin omalla vastuulla ollut nykytilanteen kuvaus myöhästyi, mistä aiheutui eräitä aikatauluongelmia. Asialla ei ollut sinänsä vaikutusta prosessin etenemiseen, joka tapahtui sangen loogisesti" (Konsultti)*

*"Lausunnoille lähtevä raporttiluonnos puristettiin kasaan melkoisella kiireellä (toukokuun 2000)...saattoi johtaa lievään huolimattomuuteen" (Konsultti)*

Sidosryhmien edustajat olivat varsin tyytyväisiä prosessin loogiseen etenemiseen. He kiittelivät mm. hyvää ennakkosuunnittelua ja sidosryhmäseminaarien perusteellista valmistelua. Kritisoitavaakin löytyi, mm. kokonaisuuden hahmottamisen vaikeus ja rahoituskehysten irrallisuus muista linjauksista.

*"Erittäin hyvin suunniteltu ja toteutettu. Hyvä suunnittelu." (Sidosryhmän edustaja)*

*"Seminaareja varten oli tehty perusteellinen alustus edellisessä vaiheessa selvästi" (Sidosryhmän edustaja)*

*"Prosessi edellytti tiivistä mukanaoloa prosessin kaikissa vaiheissa. Jälkikäteen ajatellen prosessi eteni loogisesti, vaikka työn kuluessa itselläni oli ajoittain ns. pallo hukassa." (Sidosryhmän edustaja)*

*"Tavoitteet ja toimenpiteet eivät linjassa rahoituskehysten kanssa" (Sidosryhmän edustaja)*

Tavoitteiden priorisointiin jouduttiin palaamaan kun oltiin jo edetty vaihtoehtoisten toimintalinjojen muodostamiseen. Tavoitteiden asettamista ja priorisointia pidettiin yhtenä prosessin vaikeimmista vaiheista. Suurimmaksi vaikeudeksi muodostui se ettei tavoitteita kyetty karsimaan, niitä määriteltiin liikaa. Liikat tavoitteet ja priorisoinnin puute vaikeuttivat vaihtoehtoisten toimintalinjojen muodostamista.

**Vaikeimmiksi vaiheiksi tiepiirin edustajat kokivat tavoitteiden asettamisen ja priorisoinnin sekä vaikutusten arvioinnin**

Selvästi vaikeimpana vaiheena tiepiirin edustajat pitivät prosessin alkupuolella tehtyä tavoitteiden asettamista ja priorisointia. Toiseksi vaikeimpana he pitivät vaikutusten arviointia kokonaisuutena (ml. vaikutusten arviointiohjelman laadinta sekä varsinainen vaikutusten arviointi). Helpoimmaksi työvaiheeksi useimmat mainitsivat nykytilakuvauksen laadinnan, vaikka välittelimme sen työläyttä.

*"Vaikeinta olivat tavoitteiden asettaminen ja priorisointi, vaikutusten arviointi ja vertailu ja herkkyystarkastelut" (Tiepiirin edustaja)*

*"...Tavoitteiden asettaminen tuntui vaikealta..." (Tiepiirin edustaja)*

*"Tavoitteiden asettelu ei kaikilta osin ollut helppoa..." (Tiepiirin edustaja)*

*"Realististen tavoitteiden asettaminen (vaikeaa)" (Tiepiirin edustaja)*

*"Vaikeinta arviointiohjelma ja vaikutusten arviointi, koska niissä paljon uutta" (Tiepiirin edustaja)*

*"Vaihtoehtojen vertailussa oli jonkin verran vaikea hahmottaa vaikutusten mitta-asteikkoja..." (Tiepiirin edustaja)*

### **Sidosryhmät ja kuntien edustajat pitivät lausuntopyyntöjen epäselkeyttä ja vaikutusten arviointiin osallistumista vaikeimpana haasteena**

Sidosryhmät ja kuntien edustajat pitivät lausuntojen antamista vaikeimpana osuutenaan, vaikka se lienee heille entuudestaan tutuin tehtävä. Vaikeaksi he kokivat lausuntojen kirjoittamisen siitä syystä, että nykyään heiltä pyydetään aiempaa tiheämmin erilaisia julkishallinnon suunnitelmiin liittyviä lausuntoja, joiden taustamateriaaleihin heillä ei ole aina kylliksi aikaa perehtyä. Useat heistä toivoivatkin julkishallinnolta (tiepiiriltäkin) aiempaa selkeämmin muotoiltuja lausuntopyyntöjä. Niistä pitäisi kyetä hahmottamaan nopeasti mistä ja minkä tahon suunnitelmasta on milloinkin kysymys. "Lausuntoähky" näyttää liittyvän yleisemminkin julkishallinnossa aiempaa laajemmin käyttöön otettuihin sidosryhmäarviointeihin ja vuorovaikutteiseen suunnitteluun.

*"Vaikeaa: Lausunnon antaminen; erottaminen tiepiirin ja tiepiirien muista raporteista ja lausuntopyynnöistä; mitä on muuttunut aikaisemmasta" (Sidosryhmän edustaja)*

*"Lausuntojen antaminen oli vaikeinta, koska oli pystyttävä rajaamaan TVA- ja SVA-asiat tienpidon kehukseen" (Sidosryhmän edustaja)*

*"...Vaihtoehtojen havainnollistamisessa oli onnistuttu hyvin. Vaikutusten todellinen arviointi vaikeaa em. seikoista huolimatta" (Kunnan edustaja)*

*"Vaikutusten arviointi (vaikeinta)" (Kunnan edustaja)*

### **Osapuolten välinen yhteistyö toimi kohtalaisesti**

Tiepiirin edustajat olivat päällisin puolin tyytyväisiä yhteistyön toimivuuteen prosessin aikana. Toisaalta heidän kommenttinsa olivat hiukan ristiriitaisia; osa heistä koki sisäisen yhteistyön puutetta PTS-työryhmän ja tiepiirin muun henkilöstön välillä, ja osa katsoi esiintyneen joitain epäselvyyksiä PTS-työryhmän ja johtoryhmän välisessä työnjaossa.

*"Tiepiirin sisällä muiden kuin tienpidon suunnittelun henkilöiden osallistuminen prosessiin oli aika heikkoa" (Tiepiirin edustaja)*

*"Johtoryhmä ei suoranaisesti ja kokonaisuudessaan osallistunut työhön..." (Tiepiirin edustaja)*



*"Ohjausryhmän panos työssä ei muodostunut kovin painavaksi...siihen vaikutti se, ettei muilta tehtäviltä jäänyt asiaan aikaa. Työryhmä, konsultit ja keskushallinnon edustaja toimivat yhteistyöhakuisesti. Alueseminaarissa, johon osallistuin oli hyvä yhteistyöhenki. Tiepiirin johtoryhmäkäsittelyt olivat aika suppeita" (Tiepiirin edustaja)*

*"Avoin keskustelu, kiinteä yhteydenpito, oikeat henkilöt" (Tiepiirin edustaja)*

Tiepiirin yhteistyön sidosryhmien kanssa katsottiin sujuneen, mutta kuntien kanssa oli joitain ongelmia. Yhteistyö konsulttien kanssa toimi hyvin, myös konsulttien mielestä.

*"Tiepiirin sisällä saatiin laaja sitoutuminen johtoryhmässä. Sidosryhmien hyvin aikainen mukaan otto paransi yhteistyötä" (Tiepiirin edustaja)*

*"Kuntien aktiivisuus ei aivan maksimaalista. Näkemykset ainoastaan omalla alueella" (Tiepiirin edustaja)*

*"Asiansa osaavat ja innostuneet henkilöt, joilla kokemusta yhteistyöstä jo aiemmilta vuosilta" (Konsultti)*

Sidosryhmien edustajien mukaan yhteistyö toimi hyvin tiepiirin kanssa, mutta konsultteja pidettiin hiukan etäisinä.

*"Jatkuva ja läheinen yhteistyö tiepiirin kanssa edesauttaa toimivuutta" (Sidosryhmän edustaja)*

*"...Ei syntynyt tarveristiriitoja ja yhteistyö oli toimivaa" (Sidosryhmän edustaja)*

*"Yhteys pelasi ainakin tänne päin hyvin" (Sidosryhmän edustaja)*

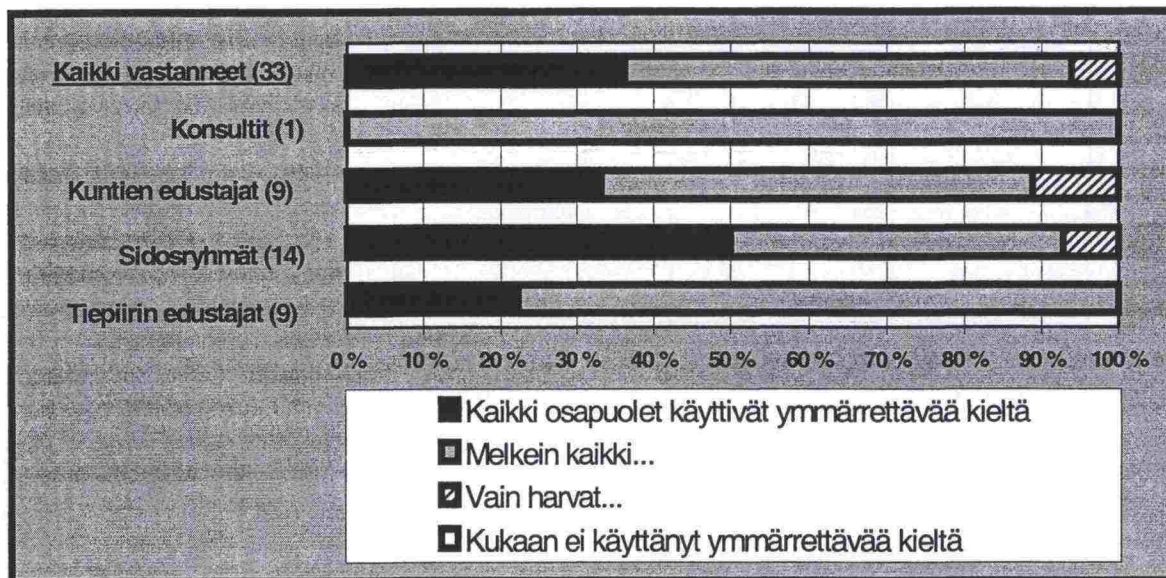
*"Hyvä yhteistoimintakyky ja hyvä tulokseen suuntautuneisuus" (Sidosryhmän edustaja)*

*"..., mutta konsultit etäisiä – ei yhteyden ottoja" (Sidosryhmän edustaja)*

**Kaikki eivät pitäneet käytettyä suunnittelukieltä riittävän kansantajuisena, eniten asia huoletti tiepiirin omaa väkeä**

Avoin ja aidosti vuorovaikutteinen suunnittelu edellyttää, että käytetään mahdollisimman kansantajuista kieltä seminaareissa, palaverissa ja raporteissa. Osapuolten olisi kyettävä esittämään asiansa tavalla, jonka ainakin valtaosa muista osapuolista ymmärtää. Reilu kolmannes vastanneista katsoikin, että kaikki käyttivät yhteisesti ymmärrettävää kieltä, mutta kuitenkin lähes 60 % koki joitain kieli ongelmia prosessin aikana (kuva 4). Eniten huolissaan yhteisen kielen löytämisestä olivat konsultti ja tiepiirin edustajat, jotka vastasivat viime kädessä koko prosessin onnistumisesta.

Kuva 4. Vastanneiden näkemys prosessin aikana käytetyn kielen ymmärrettävyydestä.



*"Raportoinnissa käytettiin liikaa vaikeaa 'virkamieskieltä' (Tiepiirin edustaja)*

*"Epäily siitä ymmärsivätkö kaikki mistä vaikutusten arvioinnissa oli kysymys elää mielessä yhä. Itsellä oli joissain tilanteissa epävarmuutta..." (Tiepiirin edustaja)*

*"Arviointiohjelma käsitteenä edelleen vieras yhteistyökumppaneille" (Tiepiirin edustaja)*

*"Kaikilla osapuolilla ei ollut samoja lähtökohtia eikä tavoitteita. Yhteinen kieli puuttui" (Sidosryhmän edustaja)*

#### Avainhenkilöt saivat kiitosta panoksestaan

Prosessia näkyvimmin vetäneiden avainhenkilöiden (PTS-työryhmän) koettiin onnistuneen työssään erittäin hyvin, tätä mieltä oli 65 % kaikista vastanneista. Kriittisimpiä olivat kuntien edustajat, mutta heistäkin valtaosa koki että avainhenkilöt onnistuivat työssään vähintään kohtalaisesti (kuva 5). Suurinta tyytyväisyys oli konsulttien ja tiepiirin omien edustajien joukossa, siitäkin huolimatta, että itse avainhenkilöt noudattivat kohtuullista itsekritiikkiä tähän vastatessaan.

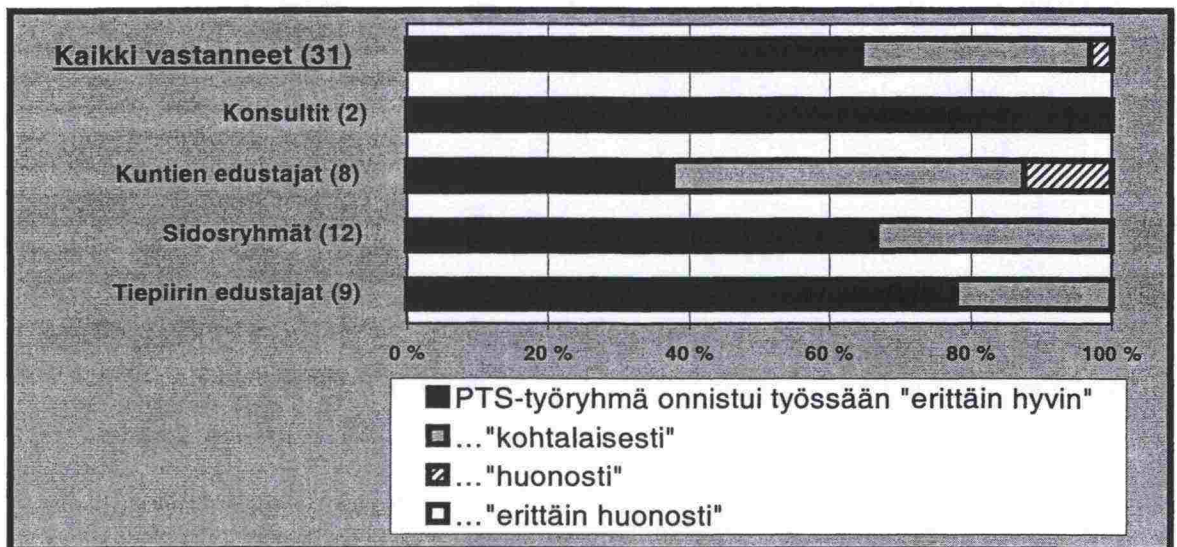
*"Lopputuloksai laajan hyväksynnän. Suunnitelman perusteella on jo hahmotettu käytännön muutoksia linjauksiin TTS-kaudella" (Tiepiirin edustaja, ei PTS-työryhmään kuuluva)*

*"...olivat selkeästi sitoutuneet prosessiin ja motivoituneita viemään sen aikataulullisesti ja sisällöllisesti tavoiteltuun päätökseen" (Konsultti)*

*"Henkilöiden työskentelystä näkyi vahva sitoutuminen työhön ja halu onnistua" (Sidosryhmän edustaja)*



Kuva 5. Vastanneiden näkemys avainhenkilöiden onnistumisesta prosessissa.



*"Hyvät henkilöt ja ammattitaito" (Sidosryhmän edustaja)*

*"Uusi asia, mutta siihen paneuduttiin kiitettävällä tavalla" (Sidosryhmän edustaja)*

*"Vaikea yhtälö monine osapuolineen vietiin mallikkaasti läpi" (Sidosryhmän edustaja)*

*"Avainhenkilöt yrittivät parhaansa, mutta..." (Kunnan edustaja)*

#### Linjausten vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia käsiteltiin perusteellisesti

Vastanneiden mielestä vaihtoehtoisia toimintalinjoja ja niiden vaikutuksia käsiteltiin riittävän perusteellisesti. Näistä vallitsi suhteellisen suuri yksimielisyys; samoja teemoja nostivat esille kaikki osapuolet (taulukko 3).

**Liian vähälle huomiolle jäivät toimintalinjojen lopullinen valinta, ohjelman herkkyystarkastelut, rahoitusasiat ja haja-asutusalueiden sekä kevyen liikenteen verkot**

Tiepiirin edustajien ja konsulttien mielestä liian vähälle huomiolle jäivät toimintalinjojen lopullinen valinta, ohjelman "jos lähtökohdat muuttuvat" -suunnitelma eli "herkkyystarkastelu" ja rahoituskehys. Sidosryhmien ja kuntien edustajat olisivat toivoneet käsiteltävän enemmän haja-asutusalueiden ja kevyen liikenteen verkkoja.

Taulukko 3: Vastaajien näkemyksiä perusteellisesta käsitellyistä ja liian vähälle huomiolle jääneistä sisältökysymyksistä

Perusteellisesti käsiteltiin:	Liian vähälle huomiolle jäivät:
<b>Tiepiirin edustajat:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Vaihtoehtoiset toimintalinjat"</li> <li>- "Toimintalinjat ja niiden sisältö"</li> <li>- "Vaikutusten arviointi"</li> <li>- "Vaikutukset"</li> <li>- "Vaikutukset kokonaisuutena"</li> <li>- "Vaihtoehtojen valinta"</li> <li>- "Vaihtoehdot"</li> <li>- "Tavoitteet"</li> <li>- "Nykytila, toimintaympäristö"</li> </ul>	<b>Tiepiirin edustajat:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "...toimintalinjan valinta"</li> <li>- "Lopullisen toimintalinjan määrittely..."</li> <li>- "Herkkyystarkastelu"</li> <li>- "Herkkyystarkastelu"</li> <li>- "Toimintalinjojen sisältö, ja siitä aiheutuvat vaikutukset rahoituksen riittävyyteen"</li> <li>- "Herkkyystarkastelu vaikutustarkasteluineen"</li> <li>- "Seuranta"</li> <li>- "Herkkyystarkastelu"</li> <li>- "...telematiikasta olisi voinut tehdä tarveselvityksen..."</li> </ul>
<b>Konsultit:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Vaihtoehdot ja vaikutukset pääosin"</li> </ul>	<b>Konsultit:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Rahoitustarkastelut"</li> <li>- "Sosiaaliset vaikutukset"</li> </ul>
<b>Sidosryhmien edustajat:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Toimintalinjojen valinta"</li> <li>- "Vaihtoehtoisten toimintalinjojen vertailu"</li> <li>- "Elinkeinoelämän tarpeet, ympäristöasiat ja liikenneturvallisuus"</li> <li>- "Rakentamiseen ja ylläpitoon liittyvät asiat, tärkeimmät tiedot ja alueet"</li> <li>- "Ympäristöasiat"</li> <li>- "Liikenteen nykytilan selvitys"</li> <li>- "Tienpidon tavoitteet ja vaihtoehtoiset toimintalinjat"</li> <li>- "Vaihtoehdot"</li> <li>- "Liikenteelliset arvot; suoritteet, tienpidon taso yms. tekniset ongelmat"</li> <li>- "Suuret linjat"</li> <li>- "Tavoitteet ja niihin vaikuttavat tekijät"</li> </ul>	<b>Sidosryhmien edustajat:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Tiestön toiminnallinen luokitus"</li> <li>- "Syrjäseudut..."</li> <li>- "Poikkeusolojen toiminta/toimivuus"</li> <li>- "Raskaan kaluston kuljetusongelmat"</li> <li>- "Tielikenteen todelliset vaikutukset ihmisiin, yhteiskuntaan ja ekosysteemin toimintaan..."</li> <li>- "Rahoituskehys"</li> </ul>
<b>Kuntien edustajat:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Yksittäisten 'isojen' hankkeiden perustelut"</li> <li>- "Linjausten vaihtoehdot"</li> <li>- "Eri vaihtoehdot vaikutuksineen"</li> </ul>	<b>Kuntien edustajat:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Alempi tieverkko jäi vähemmälle"</li> <li>- "Kevyen liikenteen turvallisuusasiat"</li> <li>- "Matkailureittien parantamisasiat"</li> <li>- "Yhteistyökumppaneiden ja sidosryhmien vaikutusmahdollisuudet prosessin aikana ja myöhemmin seurantavaiheessa"</li> <li>- "Vaikutus ja merkitys"</li> <li>- "Maaseudun ja vähempiliikenteisen tiestön kunnossapito"</li> </ul>

#### Prosessiin osallistuneiden esittämiä kehittämisideoita

- Ollaan kriittisempiä tavoitteiden asettamisessa
- Tiivistetään ohjausryhmän jäsenten sitoutumista työhön
- Vapautetaan avainhenkilöt muista tehtävistä prosessin ajaksi
- Parannetaan sisäistä tiedotusta
- Parannetaan Internetin hyödyntämistä yhteydenpitovälineenä sidosryhmiin ja laajemminkin kansalaisiin
- Sovitaan sidosryhmien kanssa jo prosessin työsuunnitelmavaiheessa selkeät pelisäännöt heidän osallistumisesta prosessiin ja tulevista aikatauluista



- Kutsutaan sidosryhmät mukaan pienryhmätyöskentelyyn alusta asti, samalla voidaan vähentää massaseminaarien määrä yhteen
- Kootaan suurimpien kaupunkien näkemyksiä tiepiirin ja kaupunkien erillisillä PTS-palaverilla
- Kysytään kunnilta niille tärkeimpiä hankkeita priorisoinnin pohjaksi
- Harkitaan kuntayhteistyön sijasta yhteistyötä seutukuntakokonaisuuksien kanssa
- Parannetaan palautteen antamista sidosryhmille heidän lausunnoista sekä ohjelman seurannan tulevista tuloksista
- Kehitetään toimintalinjojen arviointimenettelyä ja kevennetään samalla toimintalinjojen valintamenettelyä hankekorin kokoamisen suuntaan
- Selvitetään myös mahdollisten poikkeusolojen (kriisiaikojen) vaatimukset ja vaikutukset osana herkkyystarkasteluja
- Tehdään välipäätöksiä prosessin aikana
- Varataan enemmän aikaa lopullisen suunnitelman julkaisukuntoon saatamiseen ja käytetään apuna teknistä apuvoimaa ja/tai julkaisualan ammattilaisia
- Seurataan toimintalinjojen toteutumista PTS-kaudella väli- ja jälkiarviointeilla

## 6 TIELAITOKSEN PTS

Tässä luvussa kuvataan Tielaitoksen PTS-prosessin aikana kertyneitä kokemuksia. Kuvaus perustuu osallistuneiden henkilöiden kyselyyn (liite 1) B-osassa antamiin vastauksiin, kirjallisen aineiston sisältöanalyysiin ja tehtyihin teemahaastatteluihin (ks. liite 2). Kursiivilla esitetyt kokemukset ovat suoria lainauksia kyselyyn vastanneiden henkilöiden tekstistä.

### Vastanneiden taustat

Tielaitoksen PTS-prosessia koskevaan kyselyyn vastasi 42 henkilöä, eli noin 44 % kyselyn saaneista 96 henkilöstä. Lukumääräisesti suurin osa vastanneista oli Tiehallinnon edustajia (taulukko 4). Tiehallinnon edustajia käsitelään tässä yhtenä ryhmänä, olivatpa he sitten osallistuneet tienpidon kehittämistiimin, PTS-tiimin, tiepiirien TLOS-verkoston tai johtoryhmän jäsenenä. Käsitteilytapa johtuu kahdesta syystä: osa vastanneista edusti prosessin aikana useampaa ryhmää ja vastanneiden taustatietojen suojelemisen johdosta heitä ei voida erotella pienempiin osaryhmiin.

Lukumääräisesti toiseksi suurin vastanneiden ryhmä oli valtakunnallisten sidosryhmien edustajat, jotka vastasivat kuitenkin ryhmänä suhteellisesti laisimminkin. Kaikki vastanneiksi rekisteröidyt eli kyselylomakkeen palauttaneet eivät vastanneet systemaattisesti joka kohtaan, vaan osa jätti syystä tai toisesta joitain kysymyksiä tyhjäksi.

*Taulukko 4. Tielaitoksen PTS-prosessia koskevaan kyselyyn vastanneet.*

Rooli prosessissa	Vastanneet lkm. / kyselyn saaneet	Vastanneet, % kyselyn saaneista
Valtakunnallisten yhteistyötahojen edustajat	12 / 31	38,7 %
Tiehallinnon edustajat	24 / 52	46,2 %
Ulkopuoliset auditoijat	2 / 4	50,0 %
Konsultit	4 / 9	44,4 %
<b>Yhteensä</b>	<b>42 / 96</b>	<b>43,8 %</b>

### Osallistuminen eri vaiheisiin

Osallistujilta kysyttiin, mihin prosessin vaiheisiin he kokivat osallistuneensa. Selkeästi yleisimmät vaiheet joihin osallistuttiin olivat kunta- ja sidosryhmäseminaarit sekä lausuntojen kirjoittaminen. Seminaareihin ja lausuntojen antamiseen ilmoitti osallistuneensa 53 prosenttia kaikista tähän kohtaan vastanneista. Pienimmillään osallistuneiden lukumäärä oli ohjelman seurannan suunnittelussa (10 %) ja vaikutusten arviointiohjelman laadinnassa (15 %). Vaikutusten arviointia varten ei laadittukaan varsinaista ohjelmaa, vaan siitä vain keskusteltiin yleisemmällä tasolla.

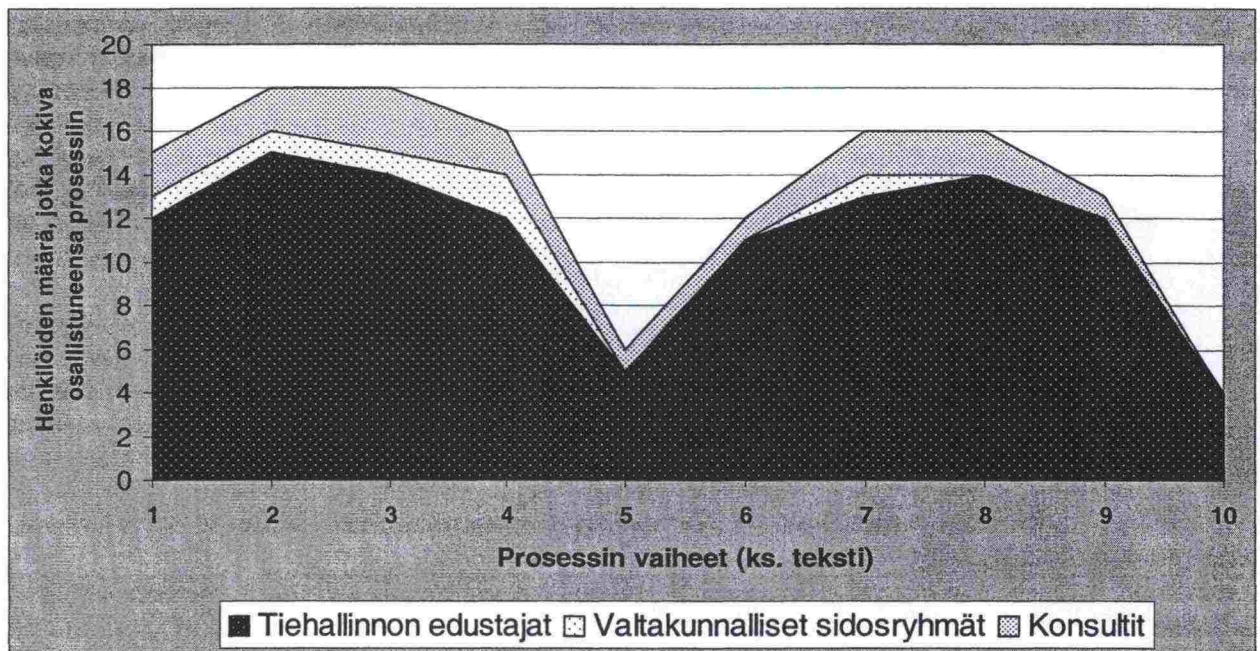
Kuvassa 6 esitetään prosessiin osallistuneiden henkilöiden määrät eri vaiheissa. Kaiken kaikkiaan osallistuneiden lukumäärä kasvoi alussa, hiipui puolivälissä, kasvoi taas jälkipuoliskolla ja hiipui loppua kohden.

Tiehallinnon edustajien lukumäärä oli suurimmillaan nykytilakuvauksen laadinnassa, haasteiden, odotusten ja tarpeiden kartoituksessa sekä toimintalinjojen valinnassa.



Vaihtoehtoisten toimintalinjojen vaikutusten arviointiohjelman suunnitteluun sekä ohjelman seurannan suunnitteluun osallistui heistä vain muutama.

*Kuva 6. Eri toimijoiden osallistuminen Tielaitoksen PTS-prosessin vaiheisiin. (1=työohjelman laatiminen, 2=nykytilakuvauksen laatiminen, 3=haasteiden, odotusten ja tarpeiden kartoittaminen, 4=tavoitteiden asettaminen ja priorisointi, 5=vaikutusten arviointiohjelman laatiminen, 6=vaihtoehtoisten toimintalinjojen muodostaminen, 7=vaikutusten arviointi ja vaihtoehtoisten toimintalinjojen vertailu, 8=toimintalinjojen valinta, 9=herkkyystarkastelu, 10=seurannan suunnittelu).*



Valtakunnallisten sidosryhmien edustajat osallistuivat eri vaiheisiin lähes yksinomaan seminaarien ja lausuntojen kautta. Kuvan 6 diagrammiin ei ole otettu mukaan sidosryhmäseminaareja eikä lausuntokierroksia, juuri siitä syystä että ne olivat sidosryhmien edustajien pääasiallinen kanava tuoda näkökulmansa esille muiden työvaiheiden sisältökysymyksiin. Konsultit osallistuivat melko tasaisesti koko prosessiin loppuvaihetta lukuun ottamatta. Ulkopuoliset auditoijat osallistuivat vain seminaareihin ja auditointitehtäviinsä.

### Prosessille ei laadittu riittävän selkeää työohjelmaa

Koko prosessille ei laadittu "pitäväksi" ajateltua työohjelmaa, vaan lähtökohtana oli, että annetaan ohjelman elää työn aikana. Tämän kaltaisille pitkäkestoisille prosesseille onkin vaikeaa laatia systemaattista pitävää ohjelmaa ja on hyväkin, että ohjelma on tarvittaessa joustava. Toisaalta alussa olisi kuitenkin hyvä tehdä mahdollisimman tarkka suunnitelma vastuunjaosta. Nyt vastuukysymykset jäivät auki, mikä vaikeutti joidenkin avainhenkilöiden työtä ja heidän oli vaikea orientoitua. Vaikka prosessin on sallittava elää edetessään, vähimmäisvaatimus on, että keskeiset vastuunkantajat kykenevät luomaan työohjelman pohjalta kokonaiskuvan siitä, mihin ollaan ryhtymässä. Hyvään ohjelmaan voidaan sisällyttää joustovara - sekin voidaan ohjelmoida systemaattisesti.

*"Kommentoin, mutta en onnistunut vaikuttamaan kovinkaan paljoa. Työohjelma eli aluksi aivan liikaa eikä selkeytynyt kuin vasta prosessin lopussa" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Prosessia oli kokonaisuudessaan vaikea kuvata alussa..." (Tiehallinnon edustaja)*

*"...Tällaisessa suunnittelussa pitää työohjelmassa olla jouston varaa" (Tiehallinnon edustaja)*

*"...Yleisesti haluttiin hyvin tarkat ja yksityiskohtaiset projektisuunnitelmat, jotta työn sisältö ja kulku selviäisivät. Vaatimukset olivat ehkä ylimitoitettuja alussa, koska tarkkakin työn ohjelma kuitenkin muuttuu ajan kuluessa" (Tiehallinnon edustaja)*

*"En usko, että kovin tarkkaa työohjelmaa laadittiinkaan..." (Tiehallinnon edustaja)*

*"Ei selkeää kuvaa lopputuloksesta, mitä oltiin hakemassa...Vastuunjako epäselvä, päätöksiä puuttui, tai niitä ei tiedostettu" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Alku oli melko sekava erityisesti vetovastuiden määrittelyn osalta" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Olisi pitänyt toteuttaa projektina eikä löysänä vuorovaikutusprosessina" (Tiehallinnon edustaja)*

*"...Varsinaisen PTS-suunnitelman aikataulu suunniteltiin liian kireäksi, myös PTS-suunnitelman sisältöön tuli muutoksia" (Konsultti)*

**Nykytilanteen kuvauksen laatiminen vei suhteettomasti aikaa ja kärsi edellisen vaiheen puutteista, mutta lopulta saatiin kokoon varsin tarpeellinen perustietopaketti**

Selkeän työohjelman puuttuminen haittasi nykytilakuvauksen laatimista. Kuvauksen laatijat olisivat tarvinneet pohjatietoja siitä millaista prosessia varten kuvaus tehdään, jotta olisivat osanneet keskittyä relevantteihin sisältökysymyksiin. Kuvauksen laatimista pidettiin liian paljon aikaa vieneenä esivaiheena, mutta toisaalta kuvaus palvelee laajemminkin Tiehallinnon tarpeita, eikä sitä vastaavassa laajuudessa ole ennen tehtykään. Nyt Tiehallinnolla on hyvä tietopaketti, jota on muistettava säännöllisesti päivittää.

*"Kuvauksen laatimista olisi pitänyt edeltää tavoiteasettelu koko prosessille" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Tämä tehtiin laitostasolla ensimmäistä kertaa. Työtä ei osattu aluksi hahmottaa kunnolla ja palattiin usein lähtöruutuun. Työtä tehtiin hartaasti ja pitkään..." (Tiehallinnon edustaja)*

*"...prosessi vei liikaa aikaa suhteessa kokonaisuudesta" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Oli vaikea hahmottaa miten kuvauksia käytettäisiin/lopulta käytettiin työn aikana" (Tiehallinnon edustaja)*



*"Ei oikein pysynyt koossa..." (Tiehallinnon edustaja)*

*"Ristiriitoja ja ristikkäisiä näkemyksiä eri asiantuntijoiden välillä – jopa johdonkin kanssa. Olisi pitänyt keskustella ja sopia ja ennen kaikkea osata päättää yhteinen näkemys..." (Tiehallinnon edustaja)*

*"...Tähän vaiheeseen minulla jäi liian vähän aikaa. Hyvät julkaisut PTS:n lähtökohdiksi ja muuhunkin käyttöön" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Erillisraportit olivat hyviä" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Saatiin kattava ja monipuolinen kuvaus tieverkon nykytilasta. Luotiin tuote, jota on syytä päivittää tasaisin välein..." (Konsultti)*

**Alueellisten haasteiden, odotusten ja tarpeiden kartoitus onnistui hyvin - valtakunnallisten heikommin**

Tienpidon tulevia haasteita, odotuksia ja tarpeita kartoitettiin sidosryhmien tuella yhteisissä seminaareissa. Tiehallinnon edustajat olivat tyytyväisiä alueellisten näkökulmien suodattumiseen alueseminaarien kautta, mutta tiepiireittäin ensin koottujen haasteiden, odotusten ja tarpeiden yleistäminen valtakunnallisiksi ei oikein onnistunut. Valtakunnallisessa sidosryhmäseminaarissa Helsingissä keskustelu ajautui liiaksi pääkaupunkiseudun detaljiasioihin, mikä ei palvellut valtakunnallisten haasteiden, odotusten ja tarpeiden kartoitusta. Vaikeutena oli alueellisten ja valtakunnallisten haasteiden, odotusten ja tarpeiden erottaminen toisistaan.

*"Tämä onnistui hyvin laajan vuorovaikutteisuuden johdosta" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Näitä tuli riittävästi ja mielestäni myös monipuolisesti" (Tiehallinnon edustaja)*

*"...Piirikohtaiset, alueelliset seminaarit meni hyvin. Valtakunnallinen sidosryhmäseminari...jämähti pääkaupunkiseudun detaljiasioihin" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Alueellisia tarpeita saatiin esille" (Tiehallinnon edustaja)*

*"...alueellinen näkökulma OK" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Saadun palautteen analysointi ja yhteenvedon tekeminen oli vaikeaa. (Kenen silmin katsot asiaa)" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Konsultin käyttö tässä työssä onnistui..." (Tiehallinnon edustaja)*

*"Tiepiirit suodattivat alueensa arvostukset, mitä jäi tunnistamatta?" (Ulko-puolinen auditoija)*

*"Tarvetarkastelun tekoon olisi pitänyt varata enemmän aikaa" (Konsultti)*

### Tavoitteiden priorisointi jäi epäselväksi

Tavoitteita lähdettiin asettamaan kahden näkökulman pohjalta. Ensinnäkin liikenne- ja viestintäministeriön raamit muodostivat ohjelmalle yhteiskunnalliset odotukset. Toiseksi tienpidon tavoitteita pyrittiin johtamaan sidosryhmien odotuksista. Jälkimmäisiä koottiin valtakunnallisen ja alueellisten sidosryhmäseminaarien kautta. Tavoitteiden priorisointi, tärkeysjärjestys, tehtiin Tiehallinnon virkатыönä. Priorisointi jäi epäselkeäksi ja liian yleispiirteiseksi eikä ristiriitoja tunnustettu vaan ne peitettiin yleispiirteisyyden alle. Osa vastan-neista olisi toivonut, että priorisointitehtävän poliittista luonnetta olisi tuotu selkeämmin esille ja siitä olisi käyty poliittistakin keskustelua. Puhtaasti virkатыönä priorisoiden poliittiset ristiriidat peittyivät. Priorisoinnin epäselkeys haittasi merkittävästi tulevia muita vaiheita.

*"Onnistui aika pitkälle, mutta vielä on työtä konkretisoinnissa ja ristiriitojen selkeässä tunnistamisessa" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Hyvin epäselvä osa prosessia" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Ei mielestäni oikein tehtykään" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Priorisoinnissa oli hiukan juntaamisen makua marras-joulukuun vaihteen kaamoksessa illansuussa tehdyissä ryhmätöissä" (Tiehallinnon edustaja)*

*"...Tavoitteita ei koskaan oikein priorisoitu, mikä koettiin haitaksi" (Tiepiirin edustaja)*

*"Tavoitteet jäivät kuten aina ennenkin liian yleispiirteisiksi ja priorisoimatta (ristiriitaisiksi), maailmoita syleileviksi" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Tavoitelauseita pyöriteltiin ajallisesti pitkään. Tämä vaihe olisi voinut olla lyhyempi..." (Tiehallinnon edustaja)*

*"...priorisoimme tavoitteet ja olimme tulokseen melko tyytyväisiä. Auditoidijat olivat toista mieltä" (Tiehallinnon edustaja)*

*"...Antavat hyvän pohjan alueellisille PTS:lle. Konkretisoivat ministeriön toimintalinjoja" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Tärkeysjärjestys (tavoitteet) tehty virkатыönä, poliittinen päätöksenteko selvemmin näkyviin ensi kerralla..." (Ulkopuolinen auditoidija)*

*"Tavoitteiden muotoiluun olisi pitänyt osata kiinnittää enemmän huomiota. Tämä tuli selväksi vaikutusten arvioinnissa" (Konsultti)*

### Vaikutusten arviointia kehitettiin työn edetessä - varsinaista arviointiohjelmaa ei laadittu

Vaikutusten arvioinnille ei laadittu varsinaista ohjelmaa. Jollain tapaa asian käsittelyyn ilmoitti kuitenkin osallistuneensa 5 Tiehallinnon edustajaa ja konsultti. Alkuperäinen tarkoitus kuitenkin oli, että arviointiasiat tuodaan nyt ensi kertaa systemaattisesti mukaan PTS-prosessiin, aiemmilla kierroksilla asiaan ei ole panostettu samanlaisia odotuksia.



Tässä valossa on ristiriitaista, ettei arviointiohjelmaa laadittu, vaan oletettiin että arviointi löytää uransa työn edetessä.

Vaikutusten arviointiin oli palkattu konsultti, jolta ei tilattu systemaattista arviointiohjelmaa, vaan oletettiin konsultin kehittävän arviointimenettelyä työn edetessä. Tämä vaikeutti konsultinkin työtä, sillä selkeän ohjelman tilaaminen ennalta olisi jäsentänyt vaikeaa tehtävää. Ohjelmahan olisi voitu teettää luonteeltaan joustavaksikin.

*"Arviointia ohjelmoitiin työn edetessä; varsinaista arviointiohjelmaa ei laadittu..." (Konsultti)*

*"Vaikutusten arviointimenetelmiä kehitettiin työn aikana. Tarkan ohjelman laatiminen ennalta on vaikeaa, koska tämän kaltaiset työt ovat harvoin tehtäviä ja vakiintuneita työmenetelmiä ei ole" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Ei ollut tätä vaihetta. Olisi hyvä ollut, että jonkinlainen ohjelma olisi laadittu, jotta olisi varattu riittävästi aikaa vaikutusarvioinnin tekemiselle" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Vaikutusten arviointiin oli oma konsultti. Kaipa heidän kanssaan laadittiin arviointiohjelma" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Konsultti oli luotettava ja rakentava (projekti oli ristiriitatilanteessa)" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Periaatteessa niin kuin pitää, mutta käytännössä aikataulun kanssa ongelmia" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Tämä on vaativa kehittämistä tarvitseva aihealue. Tässä työssä onnistuttiin kehitysaste huomioon ottaen erittäin hyvin" (Tiehallinnon edustaja)*

**Vaihtoehtoiset toimintalinjat muodostettiin systemaattisesti, mutta päätöksiä pidettiin turhan pienessä piirissä tehdyiksi**

Arviointiohjelmasta poiketen vaihtoehtoiset toimintalinjat muodostettiin hyvin systemaattisesti. Tätä vaihetta kuvattiin hyödylliseksi ja koko prosessin onnistuneimmaksi vaiheeksi. Asiaan paneuduttiin perusteellisesti.

Tämän vaiheen ongelmaksi mainittiin kuitenkin se, että vaihtoehtoja työsti liian pieni ryhmä Tiehallinnon edustajia. Osa tähän vaiheeseen itsekin osallistuneista olisi kaivannut laajempaa osallistumista ja sitoutumista vaihtoehtojen muodostamiseen. Osa vastanneista koki jääneensä ulos koko asiasta.

*"Tätä työtä vietiin systemaattisesti läpi" (Tiepiirin edustaja)*

*"Tästä keskusteltiin TLOS-kokouksissa erittäin paljon, jota se vaatikin asian selvittämiseksi" (Tiehallinnon edustaja)*

*"...antoisinta ja innovatiivisinta aikaa. Pienellä ryhmällä, 5-7 asiantuntijaa, rutistettiin vaihtoehdot kasaan ja kuvattiin ne..." (Tiehallinnon edustaja)*

"Asiaa pohdittiin paljon ja se työ oli hyödyllistä yhteisen ymmärryksen lisäämiseksi. Vaikka itse vaihtoehdot olivat lopuksi kovin perinteiset" (Tiehallinnon edustaja)

"Vaihtoehtojen muodostamiseen luotiin kolme eri tapaa. Valittua menetelmää kaikki eivät hyväksyneet. Sitoutumista päätöksiin kaivattaisiin" (Tiehallinnon edustaja)

"Tehtiin Hos:n asiantuntijaporukalla "laput silmillä" (Tiehallinnon edustaja)

"Osa porukasta jäi keskustelun ulkopuolelle..." (Tiehallinnon edustaja)

"Kaikki vaihtoehdot eivät kaikilta osin täysin realistisia, joiltakin osin olisivat saaneet poiketa enemmänkin toisistaan" (Konsultti)

"Kevyttä ja joukkoliikennettä painottava toimintalinja oli muodostettu niin, että sen tuskin voisi ajatella olevan Tielaitoksen toimintalinja lähivuonna. Palvelutasokuvaus ei palvellut prosessia" (Konsultti)

"Suuria eroja ei tule näkyviin vaihtoehdoissa..." (Ulkopuolinen auditoija)

**Vaikutusten arviointi ja vaihtoehtojen toimintalinjojen vertailu koettiin uutena asiana vaikeaksi, eikä sen koettu onnistuneen vielä parhaalla mahdollisella tavalla**

Vaikutusten arviointi tehtiin konsultin ja Tiehallinnon edustajien virkatyönä. Arviointi oli vielä uuden opettelua, mutta oppimisprosessina hyvinkin tarpeellinen. Konsultin tuen koettiin olleen välttämätön, ilman häntä ei asian olisi uskottu onnistuneen lainkaan.

Puutteenksi koettiin se, ettei arviointiin osallistunut ulkopuolisia ja konsulttivetoinen arviointi jäi sivullisille vaikeatajuiseksi. Opettelu tuotti Tiehallinnonkin edustajille vaikeuksia, sidosryhmistä puhumattakaan. Myös tavoitteiden priorisoinnin epäselkeys ja systemaattisen ohjelman puuttuminen vaikeuttivat arviointia huomattavasti.

"Löytyi hyvä malli ohjelma-YVA:ksi. Voisiko arvioinnissa olla enemmän ulkopuolisia mukana?" (Tiehallinnon edustaja)

"Kaikkien osallistujien aika ja motivaatio ei riittänyt (osalla 'turnausväsymystä'). Osalla oli vaikeuksia hyväksyä arviointimenetelmää" (Tiehallinnon edustaja)

"Ei tehty oikein" (Tiehallinnon edustaja)

"Jengi alkoi väsyä. Arviointi on ehkä insinööreille myös hiukan liian 'epämääräistä', koska mitään laskentamalleja ei ole" (Tiehallinnon edustaja)

"Käytiin läpi melko perusteellisesti TLOS-verkostopalaverissa, sillä hetkellä tuntui mielekkäältä. Sivulliselle menettely jäi kuitenkin pintapuoliseksi. Jälkeenpäin mieleen palauttaminen vaikeaa" (Tiehallinnon edustaja)

"Konsultti oli tarpeellinen, ei olisi onnistunut omalla porukalla" (Tiehallinnon edustaja)



*"Prosessi ei ollut kovin järjestelmällinen, vaikkakin haki vaikutuksia perusteellisesti" (Tiehallinnon edustaja)*

*"...Arviointiohjelma vaikeatajuinen – sujuvuustarkastelut tuntuivat kovin irrallisilta" (Konsultti)*

*"...Vertailu oli myös sisäistä asiantuntija-arviointia, joka onnistui melko hyvin" (Konsultti)*

**Toimintalinjojen valinta tehtiin pienellä asiantuntijaporukalla - menetelytapa sai ristiriitaisen vastaanoton**

Toimintalinjojen lopullinen valinta tehtiin pienellä Tiehallinnon asiantuntijaporukalla, siis samalla tapaa kuin vaihtoehtoisten toimintalinjojen muodostaminenkin. Asiasta olisi toivottu laajempaa keskustelua. Nyt valintaperusteet jäivät valtaosalle epäselviksi. Epäilyä herätti mm. se, että valinta perustui systemaattisen valintaprosessin sijasta asiantuntijaryhmän henkilökohtaisiin tunteisiin. Kritiikkiä esitettiin myös siitä, ettei vaikutusten arvioinnin tuloksia hyödynnetty riittävästi valintaa tehdessä, koettiin että valintaperustelut rakennettiin varsinaisten arviointitulosten ulkopuolisista tekijöistä. Osa Tiehallinnon edustajista, lähinnä valintaan osallistuneet, kokivat kuitenkin valinnan onnistuneen kohtuullisen hyvin.

*"Osallistunut keskusteluihin, valinnan tehnyt johto + johtokunta" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Keskustelu olisi voinut olla laajempaakin. Osa keskustelusta vain tuli 'yhteiseen pöytään'" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Tehtiin väärin eli Hos:n asiantuntijaporukan 'tunteilla' ei systematiikkaa" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Varsinaisten 'yhdistettyjen' toimintalinjojen muodostaminen jäi varmasti osalle työhön osallistuneista epäselväksi" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Valinta ei tuonut mitään uutta, joskin selkeytti nykyisiä" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Tiehallinnon asiantuntijanäkemys mm. vuorovaikutusprosessiin perustuen" (Tiehallinnon edustaja)*

*"...Valinta vaihtoehtojen perusteella onnistui hyvin. Vähän rahan tasapuolinen käyttö" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Rahoitus pitäisi olla selkeämpi muuttuja" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Tapahtui yhteistyössä melko helposti. Oltiin varmasti jo johdatettu itsemme siihen" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Toimintalinjan valinnassa painottuivat myös muut näkemykset kuin vaikutusten arvioinnin tulokset, vaikka tulosten manipulointiin ei kenelläkään näyttänyt olevan tarvetta" (Konsultti)*

*"Uusi toteutusvaihtoehto tehty keräämällä kaikki hyvät puolet muista: 'kaikkeaa hyvää kaikille?' Entä jos 3 alkuperäistä vaihtoehtoa olisikin viety päätöksentekoon valittaviksi?" (Ulkopuolinen auditoija)*

### **Ohjelman herkkyystarkastelu jäi aivan liian suppeaksi, vaikka sen tärkeys tunnustettiin**

Ohjelman herkkyystarkastelun eli "jos lähtökohdat muuttuvat" suunnitelman tärkeydestä olivat lähes kaikki yhtä mieltä. Tämä tehtiin kuitenkin loppukiireiden keskellä ja se jäi kevyeksi. Varsinkin mahdollisten rahoitusmuutosten arviointi ja niiden peilaaminen ohjelmaan jäi puutteelliseksi. Rahoitusmuutosten arviointia esti ohjelmalle ennalta asetettu rahoitusraami. Vaiheen toteutukseen olisi kaivattu myös enemmän talousasioden asiantuntemusta. Rahoitusvaihtoehtojen tarkastelun lisäksi herkkyystarkasteluun olisi kaivattu rohkeammin perinteisistä teemoista poikkeavia, innovatiivisia teemoja. Näitä olisivat voineet olla esim. erilaiset yhteiskunnalliset arvomuutokset (ympäristönsuojelu jne.) ja mahdollisten poikkeusolojen (kriisiaikojen) tienpidon edellytykset.

*"Tämä osa tehtiin loppuvaiheen kiireen keskellä melkoisen sisäänlämpiävästi; on kylläkin kestänyt aikaa ja muutoksia" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Yritin vaikuttaa rahoitusmuutoksia vastaan tehtäviin tarkasteluihin + tuoda rahoitus/aika -ulottuvuuden. Lopputulos oli melko löysä" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Tulos antaa linjauksen, tarkempia suunnitelmia yhden rinnalle ei ollut taroituksenmukaista laatia" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Käsittelyssä mukana – tarpeellinen osio" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Usein herkkyystarkastelu jää suunnitelmissa myöhemmin huomioimatta, niin taisi käydä tässäkin" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Kohta jäi liian suppeaksi, tosin ne antavat suuntaviivat jotka tarvitaan esim. rahoitustason muutoksissa" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Kritisoin jo silloin. Ei mitään järkeä tai loogisuutta" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Kepeä, ei jaksettu panostaa, jäi yksin X:lle" (Tiehallinnon edustaja)*

*"...olisi tarvittu lisää talouspuolen asiantuntemusta" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Liian varovainen tarkastelu, muutoksiin käsitelty oikeastaan vain 'tavanomaiset rahoituksen yms. vaihtelut' (Tiehallinnon edustaja)*

*"Herkkyystarkastelulla olisi pitänyt olla enemmän painoa, minkä jo tämänvuotinen öljyn hinnan kehitys osoittaa" (Konsultti)*

### **Ohjelman seurannan suunnittelu on ainakin toistaiseksi tekemättä**

Seuranta ryhdyttiin miettimään vasta kun ohjelma alkoi olla valmis. Tiehallinnon edustajat kokivat asian vaikeana, eikä siihen tahtonut riittää enää voimia raskaan prosessin loppumetreilla.



Mitään systemaattista seurantasuunnitelmaa ei ole julkaistu. Seurantasuunnitelma olisi voitu tehdä jo aiemmin, nyt se jäi kiireessä kevyeksi pienen piirin keskusteluksi. Varsinkin tiepiirien edustajat ja Tiehallinnon sidosryhmät toivovat enemmän tietoa seurannan järjestämisestä ja odottavat tulevien seurantatulosten julkistamista.

*"Vaikea asia, saattaa jäädä tekemättä" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Tämän vaiheen valmisteluun ei kovinkaan moni osallistunut" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Ei tehty hyvin koska tehtävä oli liian vaikea" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Tätä vaihetta en noteerannut, ehkä se tuntui sisäistämättömältä 'pakkopulalta' (Tiehallinnon edustaja)*

*"Tehtiin melko kevyesti eikä siihen vielä ole sitouduttu. Jää nähtäväksi toteutuuko seuranta. Toivottavasti" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Piiritason toimintalinjojen suunnittelusta kaivattaisiin valtakunnallista yhteen kokoamista ja analyysiä (eli vertailu siitä kuinka paljon piirit sooloilleet ja ovatko piirien työt riittävän yhtenäisiä ja laitoksen työn mukaisia)" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Kun ohjelma on laadittu, tulee sen toteutumista seurata eri osapuolten sitouttamiseksi. Ohjelman toteutumisesta tulee informoida prosessissa olleita sidosryhmiä ja suurimpia tienkäyttäjärühmiä" (Valtakunnallisen sidosryhmän edustaja)*

#### **Sidosryhmäseminaarit toimivat vuorovaikutuksen runkona ja jäsenivät prosessia**

Tärkein vuorovaikutuskanava sidosryhmien suuntaan oli sidosryhmäseminaarit. Niihin oltiin hyvin tyytyväisiä - niin Tiehallinnon edustajien kuin sidosryhmienkin piirissä. Seminaarien tärkein anti ei ollut varsinaisten sisältökysymysten ja näkökulmien esille saaminen, vaan monimutkaisen kokonaisuuden jäsentäminen. Seminaarien koettiin toimineen prosessin tärkeimpinä vuorovaikutustapahtumina ja tilaisuuksina, joissa prosessista saattoi muodostaa kokonaiskuvan.

*"Laaja osallistuminen, ainakin oltiin kiinnostuneita, näkemykset tulivat hyvin esille" (Tiehallinnon edustaja)*

*"...Alueelliset seminaarit onnistuivat hyvin. Hyvä osanotto – kannanottoja saatiin. Näkyä lopputuloksessa" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Osallistuminen oli aktiivista. Hyvä juttu. Ohjasi & tuki prosessia hyvin" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Tilaisuuksiin oli valmisteltu hyvä materiaali. Alueellisia eroja piirien 'sitoutumisessa'" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Tämä on aina tärkeää, kiertää myös maakunnissa. Tulisi tehdä sitä enemmän" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Avoin ja hyvä ilmapiiri. Paljon väkeä paikalla, aika rajoitti vuoropuhelua" (Valtakunnallisen sidosryhmän edustaja)*

*"Seminaari oli hyödyllinen kokonaiskuvan saamisen kannalta" (Valtakunnallisen sidosryhmän edustaja)*

*"Saatiinko erilaiset käsitykset tarpeista, syy-seurauksista ja vaikutuksista kirjattua ylös. Vaikka tieto nykytilasta tai tarpeista olisi ristiriitaista/väärää, nämä ristiriidat vaikuttavat PTS:ään" (Ulkopuolinen auditoija)*

### **Lausunnot analysoitiin puutteellisesti**

Sidosryhmäseminaarien lisänä käytettiin vuorovaikutuksen aikaan saamiseksi perinteistä lausuntomenettelyä. Lausuntoja pyydettiin sekä vaikutusten arvioinnista että PTS-luonnoksesta. Sidosryhmille oli selvästi tutumpaa ja helpompaa tuottaa lausunto luonnoksesta kuin arvioinnista, mutta tämän lausuntokierroksen koettiin tulleen liian myöhään aidon vaikuttamisen kannalta. Koettiin, ettei lausunnolla voi olla siinä vaiheessa enää vaikutusta lopulliseen ohjelmaan.

Lausuntojen analysointi jäi kiireessä puutteelliseksi. Analyysiä ei tehty riittävän systemaattisesti, eikä analyysituloksista ja niiden vaikutuksesta ohjelmaan annettu riittävää palautetta lausunnon antaneille. Myös lausunnoille varattu aika oli riittämätön suhteessa sidosryhmille varsin uuden strategisen suunnittelun vaatimuksiin. Kunnon lausunnon laatiminen tämän kaltaisesta strategisesta ohjelmatyöstä edellyttää sidosryhmiltä tutustumista laajaan tausta-aineistoon, mihin ei perinteinen lausuntomenettelyissä käytetty aika tahdo riittää.

*"Lausuntojen käsittely jäi muutamien henkilöiden varaan, joten niiden hyödyntäminen saattoi jäädä puutteelliseksi" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Liian vähän aikaa käytettiin analysointiin" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Lausuntoja muilta yhteistyötahoilta tuli piiriin vielä jälkeempäin, joten lausuntoaika vaikutti tiukalta" (Tiehallinnon edustaja)*

*"...Niitä luettiin huolella, osin liiankin tarkasti. Osin voi sanoa, että lukeminen jäi ehkä liian harvojen harteille ja lausunnot olisi voinut analysoida systemaattisemminkin" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Aikaa lausuntojen antamiseen oli liian vähän" (Tiehallinnon edustaja)*

*"PTS-teksti on niin yleisellä tasolla, ettei siihen ilman tausta-aineistoa saanut otetta. Tausta-aineiston läpikäynti hiukan helpotti asiaa. Konkreettisuutta olisi saanut olla enemmän" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Merkittäviä muutoksia ei PTS-ohjelmaan tullut edustamamme järjestön lausunnon pohjalta. Tässä vaiheessa on liian myöhäinen aika pyrkiä vaikuttamaan lopulliseen sisältöön" (Valtakunnallisen sidosryhmän edustaja)*



*"Sain tiedon vasta, kun PTS-luonnos tuli lausunnolle kesällä X:ään Ilmeisesti kyseessä oli X:n sisäisen tiedonkulun katkos? Vaikeutti esittelijänä työtäni, koska en ollut tietoinen asiasta"* (Valtakunnallisen sidosryhmän edustaja)

**Auditointi lisäsi ohjelman ulkoista uskottavuutta, mutta auditoijilla oli vaikeuksia hahmottaa prosessia ja heidän valinta koettiin yksipuoliseksi**

Ulkopuolisen auditoinnin lisäämistä pidettiin hyvänä päätöksenä. Sen koettiin tuovan ulkoiseen legitimaatioon liittyvää uskottavuutta koko työlle. Auditointien toimintaa pidettiin pääosin onnistuneena, vaikka heillä todettiin olleen alussa vaikeuksia hahmottaa eri vaiheita ja kokonaisuutta. Hahmottamisen vaikeus johtui osaltaan puutteellisesta työohjelmasta. Anti olisi voinut olla suurempikin, jos auditoijille olisi varattu alussa enemmän aikaa perehtyä prosessin sisältöön.

Ulkopuolisten auditointien valinta kohtasi lievää kritiikkiä. Heitä olisi pitänyt valita laajemmin koko maan alueelta, nyt heidän asemapaikkansa ja sen kautta mahdollisesti myös näkökulmat keskittyivät maan ydinalueille. Tasaisempi alueellinen hajonta olisi saattanut vaikuttaa esim. haja-asutusalueiden tieasioiden suurempaan näkyvyyteen auditointiraportissa.

*"Hyvä ryhmä, aluksi olisi pitänyt asiantuntijoiden olla laajemmin mukana"* (Tiehallinnon edustaja)

*"Tuntui toimivan hyvin. Mielestäni ainoastaan perehtyminen oli työläs ja haastava tehtävä. Kaikkea ei prosessista oltu kirjattu muistiin"* (Tiehallinnon edustaja)

*"...Uskottavuutta vaikutusten arvioinnille varmaan lisättiin auditoinnilla ja Tiehallinnolta vaati melkoista rohkeutta käyttää auditointia"* (Tiehallinnon edustaja)

*"Havaintona, että ulkopuolisten oli aika vaikea hahmottaa PTS:n sisältöä ja tavoitteita"* (Tiehallinnon edustaja)

*"Ulkopuolisten hajonta pitää olla suurempi koko maan kattavuuden suhteen"* (Tiehallinnon edustaja)

*"...Auditointiryhmällä taisi olla pieniä vaikeuksia käyttää yhteistä aikaa"* (Tiehallinnon edustaja)

*"Tavallaan vesitettiin (auditointien tekemä työ)"* (Tiehallinnon edustaja)

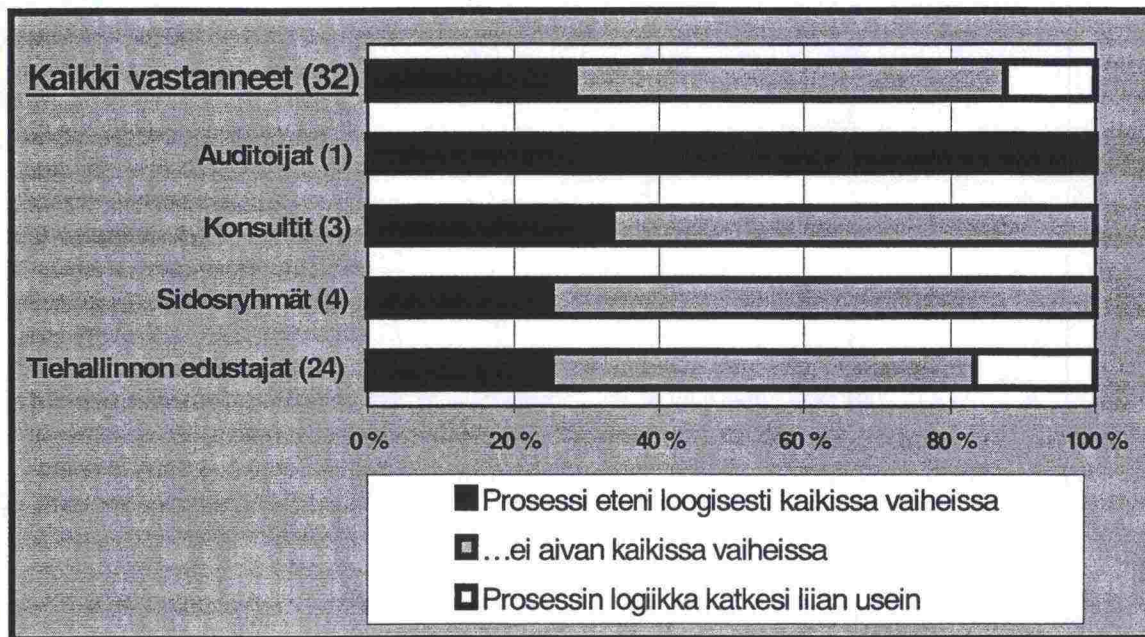
*"Rooli oli kriittinen, ei kulttuuria kannustavaan/positiiviseen palautteeseen, vaikeus näkyä myös raportissa"* (Ulkopuolinen auditointi)

**Prosessi ei kokonaisuutena edennyt loogisesti, siltä puuttui selkeä työsuunnitelma eikä sitä johdettu kunnolla**

Kaikista vastanneista alle 30 prosenttia koki että prosessi eteni loogisesti, eli että eri vaiheet seurasivat johdonmukaisesti toisiaan ja että edellisissä vaiheissa luotiin aina riittävä tietopohja seuraavalle vaiheelle. Valtaosan mielestä prosessin logiikassa esiintyi jossain vaiheessa ongelmia (kuva 7).

Kriittisimmin asiaan suhtautuivat Tiehallinnon ja valtakunnallisten sidosryhmien edustajat, konsultit ja auditoijat kokivat asian paremmaksi.

Kuva 7. Vastanneiden näkemys prosessin loogisesta etenemisestä.



"Prosessissa ei kyetty suunnittelemaan sitä kokonaisuutena missään vaiheessa. Kokonaisuus selkeni vasta, kun kaikki oli jo lähes valmista" (Tiehallinnon edustaja)

"Ei luotu alusta loppuun logiikkaa, kun kohdattiin ongelmakohtiin (vaikutukset) se siirrettiin loppuun jolloin jäi hoitamatta" (Tiehallinnon edustaja)

"Keskeinen ongelma koko prosessin ajan, että ei ollut yhteistä näkemystä pitääkö suunnitelman olla rahan hankinta eli lobbaus paperi vai tienpidon ohjausväline Tiehallinnon sisällä...Pitkään oli epäselvää mille tasolle konkreettisuudessa pitäisi mennä eli tehdäänkö myös hanke-ohjelma...projektia ei johdettu kunnolla" (Tiehallinnon edustaja)

"Välillä logiikka katkeili ja tahti tempoili. Syitä: kunnan projektisuunnitelman puuttuminen, selkeitten välipäätösten puuttuminen, selkeän vastuunjaon puuttuminen ja isohko projektiryhmä alkoi väsyä pitkään intensiiviseen projektiin" (Tiehallinnon edustaja)

"Tiettyä haparointia ja johtajattomuutta oli havaittavissa" (Tiehallinnon edustaja)

"Työ on 'iterointia', joka vaatii silloin tällöin palaamista aikaisempaan vaiheeseen" (Tiehallinnon edustaja)

"...Ne sidosryhmät, jotka olivat mukana ainoastaan seminaareissa saattoivat kyllä jäädä hieman ulos prosessin kulusta. Ainakin alkuvaiheesta kuulin kommentteja, että ei ihan osattu hahmottaa mitä ollaan tekemässä. Koski tosin myös meidän omaa linjaustyötä" (Tiehallinnon edustaja)



*"Tähän on vaikea vastata, koska osallistuimme vain lausunnonantajana" (Valtakunnallisen sidosryhmän edustaja)*

*"Ei tietoa" (Valtakunnallisen sidosryhmän edustaja)*

*"...luonnoksiin ei ehditty perehtyä tarpeeksi ennen palaveria. Työ eteni välillä epäjohdonmukaisesti poiketen aiemmista kaavailuista" (Konsultti)*

**Vaikeimmiksi Tiehallinnon edustajat kokivat tavoitteiden asettamisen ja vaikutusten arvioinnin - helpoimmaksi nykytilakuvauksen ja vuorovaikutuksen sidosryhmien kanssa**

Selvästi vaikeimpina vaiheina Tiehallinnon edustajat pitivät tavoitteiden asettamista ja vaikutusten arviointia. Vaikeudet tavoitteiden asettelussa heijastuivat muihinkin vaiheisiin vaikeuttaen niiden toteutusta. Helpoimmiksi työvaiheiksi useimmat mainitsivat nykytilakuvauksen laadinnan ja sidosryhmäseminaarit. Konsulteille jäi samankaltaiset kokemukset.

*"Nykytilakuvaus oli helpoin...Vaikeinta oli työohjelman laatiminen ja hyväksyminen sekä työn sisällön ja tavoitteiden määrittely" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Helpointa luonnollisesti nykytilanteen kuvaus, koska asiat pääosin tiedossa. Vaikeinta vaikutusten arviointi..." (Tiehallinnon edustaja)*

*"Aloitukset oli vaikein koska selkeä johto hommalta puuttui..." (Tiehallinnon edustaja)*

*"Vaikeinta oli prosessin 'löytäminen'..." (Tiehallinnon edustaja)*

*"Sidosryhmäseminaariin osallistuminen oli helpoin. Vaikein oli vaikutusten arviointi ja vaihtoehtojen vertailu, jotka olivat uudenlaista toimintaa" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Helpointa: Sidosryhmäkierrokset, aikaisempia kokemuksia seminaareista on. Vaikeinta: Vaikutusarviointi..." (Tiehallinnon edustaja)*

*"Helpoin: Sidosryhmät, vuorovaikutus. Vaikein: Vaikutukset, priorisointi, seuranta" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Nykytilan kuvaus oli helpoin tehtävän selkeyden vuoksi. Vaikutusten arviointi oli vaikein tehtävä arviointiohjelman vaikeatajuisuuden vuoksi" (Konsultti)*

*"...Varsinaisen PTS-suunnitelman laadinnassa suurin ongelma mielestäni oli työn organisointi..." (Konsultti)*

Sidosryhmien edustajat eivät löytäneet vaikeuseroja, koska osallistuivat lähinnä vain lausunnonantajina ja seminaareihin.

*"Lausunnon antamisen ja seminaariin osallistumisen suhteen ei ollut vaikeuseroa" (Valtakunnallisen sidosryhmän edustaja)*

### **Tiehallinnon sisäinen yhteistyö kärsi epäselvistä tavoitteista ja vastuunjaon puutteista**

Sisäistä yhteistyötä vaikeutti merkittävästi puutteelliseksi jäänyt työsuunnitelma. Siinä jäi osoittamatta selkeästi päätavoitteet ja eri vaiheista vastuun kantavat tahot sekä johtosuhteet. Tämä aiheutti sisäisiä ristiriitoja ja jännitteitä Tiehallinnon eri yksiköiden välille, eivätkä kaikki ne Tiehallinnon edustajat, joiden panosta olisi tarvittu osanneet tai halunneet sitoutua työhön. Suurin kritiikki kohdistui tienpidon kehittämistiimin toimintaan.

*"Yhteistyötä tehtiin ja sitä olisi pitänyt tehdä paljon enemmän myös keskushallinnon eri yksiköiden välillä...Yhteistyötä vaikeutti myös työohjelman jatkuva muutos ja jatkuva soutaminen ja huopaaminen sekä etenkin epäselvyydet ja erimielisyydet työn sisällön ja tavoitteiden määrittelyssä" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Työn ohjauksen kannalta tienpidon kehittämistiimi ei toiminut aivan parhaimmalla tavalla...Konsulttien välinen yhteistyö hyvää" (Tiehallinnon edustaja)*

*"Toimimattomuus (Tienpidon kehittämistiimi): aikapula, motivaation puute" (Tiehallinnon edustaja)*

*"...Sisällä (PTS-ryhmä, konsultti) homma välillä takkuili; kunnon projektisuunnitelma puuttuminen, selkeitten välipäätösten puuttuminen, selkeän vastuunjaon puuttuminen..." (Tiehallinnon edustaja)*

*"Liian suuri ja usein koostumukseltaan vaihtuva työryhmä, jossa vastuut eivät olleet selkeitä..." (Tiehallinnon edustaja)*

*"Tienpidon kehittämistiimi ei ottanut itselleen sitä roolia, joka sille oli annettu. Eli ryhmä ei linjannut työtä eikä sitoutunut rooliinsa" (Tiehallinnon edustaja)*

### **Sidosryhmien edustajien mukaan yhteistyötä häirtasivat lausuntojen jälkeisen palautteen puute ja tietokatkokset**

Aito yhteistyö edellyttää kaksisuuntaista vuorovaikutusta. Nyt sidosryhmät pettyivät siihen, etteivät he saaneet Tiehallinnolta riittävää palautetta jättämistään lausunnoista. Sidosryhmien edustajat pitivät lausuntokierrosta turhauttavana ilman vastineita. Heille jäi myös epäily, että tullaanko heidän lausuntonäkökulmia hyödyntämään lainkaan edes PTS-ohjelman toteutuksen aikana. Lausuntomenettelyssä tapahtui myös joitain tietokatkoksia.

*"Annettiinko lausunnoista palautetta? En tiedä vaikuttiko lausuntomme mitenkään lopputulokseen eli PTS:ään. Entä huomioidaanko se PTS:n toteutuksessa" (Valtakunnallisen sidosryhmän edustaja)*

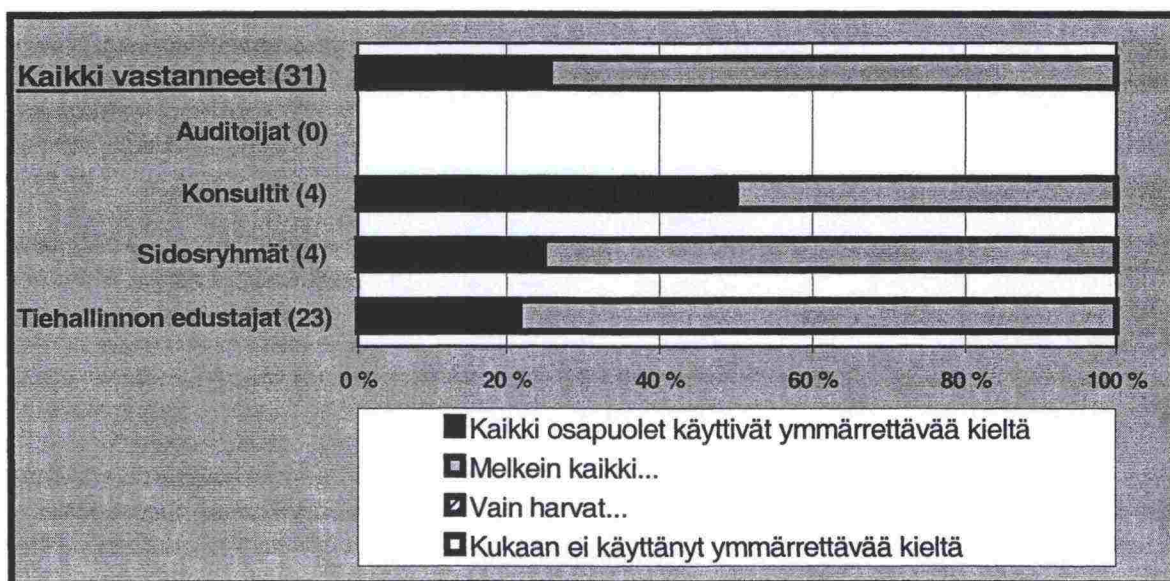
*"Oliko X:n sisällä katkos prosessissa vai tuliko PTS-luonnos loppuksi vain lausunnolle meille? Jos tuli vain lausunnolle, niin kai logiikassa oli selvä katkos. Miten annat lausuntoa, jos et ole tietoinen prosessista? (Valtakunnallisen sidosryhmän edustaja)*



### Yhteistyötä haittasi myös käytetty vaikeaselkoinen kieli

Reilu neljäsosa kaikista osapuolista katsoi, että kaikki käyttivät yhteisesti ymmärrettävää kieltä ja kuitenkin lähes 75 % koki joitain kieliongelmaa (kuva 8). Eniten kieliongelma huoletti Tiehallinnon edustajia ja sidosryhmiä, konsultit kokivat käytetyn paremmin selkeää ja yhteistä kieltä.

Kuva 8. Vastanneiden näkemys prosessin aikana käytetyn kielen ymmärrettävyydestä.



"Kielen ymmärrettävyyteen satsattiin paljon. Keskusteltiin runsaasti, että kielen pitää olla 'kansantajuista'. Ongelmana on että kirjoittajia oli useita ja tyylejä oli erilaisia. Yhteensovittamisen jälkeen saattoi asiakin välillä hävitä tai sävy muuttua" (Tiehallinnon edustaja)

"Itse insinöörinä kyllä ymmärtää, mutta ymmärsivätkö muut?" (Tiehallinnon edustaja)

"Arviointimenetelmät olisi voinut esitellä selkeämmin" (Tiehallinnon edustaja)

"Kokonaisuuden tajuaminen, ymmärrettävistä syistä, puuttui monelta" (Tiehallinnon edustaja)

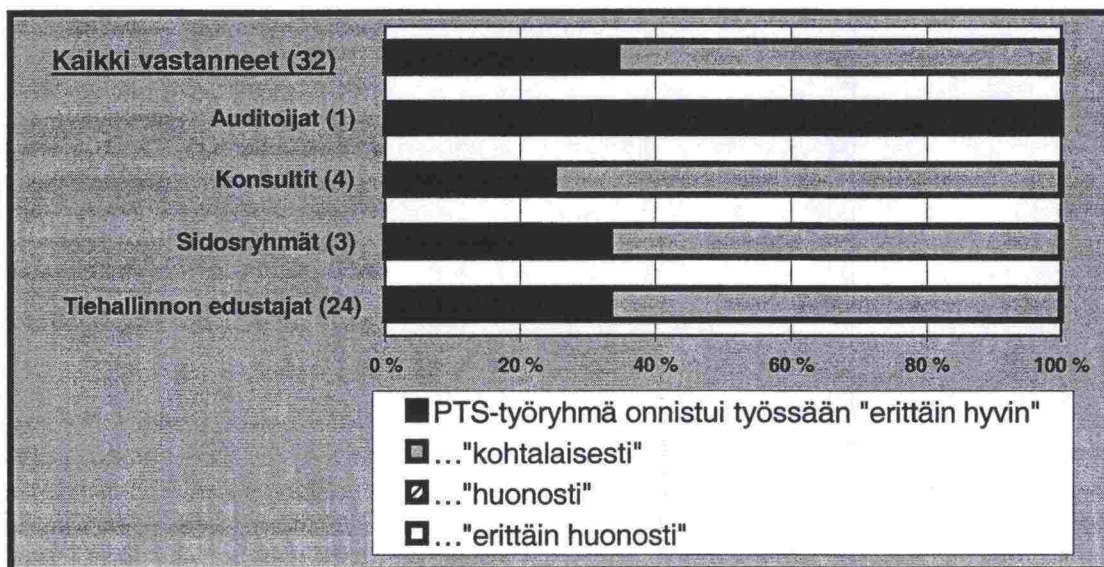
"Vaikutusten arviointia tehtäessä ei ollut aina helppo ymmärtää" (Konsultti)

"...Tiedon, kokemusten ja prosessivaiheiden siirtäminen muutamassa tunnissa 'ulkopuolisille' ts. auditointiryhmälle on vaikeaa – paljon väärinkäsityksiä" (Ulkopuolinen auditoija)

### Avainhenkilöiden katsottiin onnistuneen kohtalaisesti vaikeassa työssä

Prosessia näkyvimmin vetäneiden avainhenkilöiden (PTS-työryhmän) koettiin onnistuneen työssään kohtalaisesti, tätä mieltä oli noin 65 % kaikista vastanneista. Kriittisimpiä olivat konsultit, mutta erot eri ryhmien välillä olivat pieniä (kuva 9).

Kuva 9. Vastanneiden näkemys avainhenkilöiden onnistumisesta PTS-työssään.



"Lopputulokset ja vuoropuhelu onnistuivat kohtuullisesti, mutta projektin toteutus takkuili välillä aika tavalla" (Tiehallinnon edustaja)

"PTS-tiimi ja avainhenkilöt tekivät paljon töitä ja onnistuivat niin hyvin kuin se... ongelmien takia oli mahdollista" (Tiehallinnon edustaja)

"Vaikea työ saatiin läpi kohtalaisen nopeassa aikataulussa" (Tiehallinnon edustaja)

"Lopputulokset on suht. hyvä" (Tiehallinnon edustaja)

"Olosuhteisiin nähden (erittäin hyvin): PTS-työ on varsinainen burnout-tehdas" (Tiehallinnon edustaja)

"Lopputulokset syntyivät, vaikka erityisesti alussa kangertelikin" (Tiehallinnon edustaja)

"Parempi työvaiheiden suunnittelu (mitä tehdään ja milloin). Jämäkämpä ote" (Tiehallinnon edustaja)

"Laaja uudentyyppinen työ, jonka kulku vaikeasti ennakoitavissa ja hallittavissa. Työn alkupuolella vetäjien työnjaossa epäselvyyttä" (Konsultti)

"Vastuuhenkilöä ei ollut selkeästi aina nimetty. 3 henkilön vuorottelu, jota aluksi yritettiin, ei toiminut" (Konsultti)



*"Arvioinnin puutteista huolimatta tekijät oppineet paljon – antaa paljon eväitä jatkoon – ei voi arvioida vain yhtenä hankkeena, vaan (toivottavasti) prosessin alkuna" (Ulkopuolinen auditoija)*

### **Nykytila, linjaukset ja vuorovaikutusasiat käsiteltiin perusteellisesti**

Prosessiin osallistuneiden mielestä eteenkin tiestön nykytilaa, linjausten perusteluita sekä vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa käsiteltiin riittävän perusteellisesti. Näistä vallitsi suhteellisen suuri yksimielisyys, samoja teemoja nostivat esille kaikki osapuolet (kts. taulukko 5).

### **Liian vähälle huomiolle jäivät vaikutusarvioinnit, rahoitusasiat ja eteenkin ohjelman herkkyystarkastelut**

Liian vähälle huomiolle koettiin jääneen vaikutusarvioinnin, rahoituspohdintojen ja varsinkin ohjelman herkkyystarkastelun. Valtakunnalliset sidosryhmät olisivat kaivanneet lisäksi perusteellisempaa haja-asutusalueiden alemman tieverkon kohtalon käsittelyä.

### **Prosessiin osallistuneiden esittämiä kehittämisideoita**

- Tarkempi ennakkosuunnittelu; työnjohto, työnjako, roolit sekä resurssit
- Tehdään selkeä työohjelma: aikataulu, vaiheistus
- Avainhenkilöt vapautetaan muista töistä prosessin ajaksi
- Mietitään ennen aloitusta kunnolla prosessin tavoitteet selväksi
- Pohditaan, miten poliittiset päättäjät sidotaan paremmin mukaan
- Viritetään laajaa yhteiskunnallista keskustelua tavoitteiden priorisoinnista
- Tuodaan rohkeasti väärinkäsitykset ja ristiriidatkin esille aivan alusta asti
- Lisätään entisestään vuoropuhelua sidosryhmien kanssa ja varataan siihen enemmän aikaa
- Keskustellaan sidosryhmien kanssa jo työsuunnitelmaa tehdessä teemoittain järjestäytyvissä pienryhmäpalavereissa, isot massaseminaarit voi sitten järjestää myöhemminkin
- Annetaan lausunnoista palaute, miten kyetään ottamaan huomioon
- Käytetään apuna vuorovaikutus-/tiedotusammattilaisia yhteydenpidossa sidosryhmiin
- Hyödynnetään paremmin tiepiirien asiantuntemusta; voitaisiin ainakin selvittää ennen aloittamista toisenlaisen etenemisjärjestyksen edut ja haitat: yhteensovitettaisiin valtakunnallinen PTS tiepiirien tavoitelistoista läheisyysperiaatetta noudattaen
- Järjestetään ennen prosessia koulutusta sekä konkreettisiin kokoustekniikoihin että arviointimenetelmien hallintaan
- Palkataan apuvoimaa mukaan alusta asti raportointeihin liittyviin teknisiin ja käytännön asioihin
- Aloitetaan raportin kirjoittaminen heti alussa; lisää yhteistä ymmärrystä
- Tehdään selkeät välipäätökset, joihin osallistuu myös johto ja ulkopuoliset
- Otetaan rahoitusasiat selkeämmin esille
- Otetaan ympäristönsuojeluun liittyvät sitoumukset ja reunaehdot esille jo alussa, ei vasta lausuntojen kautta.

Taulukko 5. Vastaajien näkemyksiä perusteellisesti käsitellyistä ja liian vähälle huomiolle jääneistä sisältökysymyksistä.

Perusteellisesti käsiteltiin:	Liian vähälle huomiolle jäivät:
<b>Tiehallinnon edustajat:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Kuntoasioita ainakin pintakunnon osalta, yleensä investointitarpeet"</li> <li>- "Vaikutusten arviointi"</li> <li>- "Nykytila, toimintaympäristö, liikenne"</li> <li>- "Vuorovaikutus ja vaikutusten arviointi"</li> <li>- "Tavoitteet ja palvelutasokuvaukset"</li> <li>- "Vuorovaikutus, sidosryhmät"</li> <li>- "Uusi näkökulma; liikkujat"</li> <li>- "Tavoitteet"</li> <li>- "Raportin alkuluvut, varsinaiset linjaukset mukaan lukien"</li> <li>- "Linjaukset"</li> <li>- "Vaikutukset tietyllä tasolle saakka ja linjaukset"</li> <li>- "Nykytilanne"</li> <li>- "Toimintaympäristö, toimintatavat, linjaukset"</li> </ul>	<b>Tiehallinnon edustajat:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Tienpidon vaikutukset tieverkkoon, tieverkon tavoitetilä, rahoitustason vaikutukset ja herkkyystarkastelut, kustannustaso, kilpailuttamisen vaikutukset yms."</li> <li>- "Vaikutusten tarkastelu"</li> <li>- "Rahoitus jäi liiaksi taka-alalle"</li> <li>- "Alempi tieverkko ja sen ongelmat eli mitä tavoitteista jäi saavuttamatta"</li> <li>- "Herkkyystarkastelua olisi voinut olla enemmän"</li> <li>- "Vaikutukset, priorisointi, seuranta"</li> <li>- "Vaihtoehtoiset toimintalinjat ja niiden vertailu"</li> <li>- "Alueellinen tasa-arvo ja alueellinen liikkumavara"</li> <li>- "Vaikutukset ja niiden kuvailu"</li> <li>- "Päätiestrategia, alemman tieverkon kohdalo, hallinnolliset muutokset"</li> <li>- "Lausunnot ja sidosryhmien palaute"</li> <li>- "Epävarmuudet (toimintaympäristön suuri muutos) ja vaikutukset"</li> <li>- "Vaikutusten arviointi ja mihin odotuksiin ei pystytä vastaamaan"</li> <li>- "Jos lähtökohdat muuttuvat ja näiden muutosten vaikutukset"</li> <li>- "Lausuntojen sisällön esittely ja vaikutus"</li> <li>- "Telematiikka ja liikenteen teknologia"</li> <li>- "Linjausvaihtoehtojen vertailu"</li> <li>- "Rahoitusvaihtoehtojen pohdiskelu"</li> </ul>
<b>Konsultit ja auditoijat:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Tienpidon ja tieverkon nykytila"</li> <li>- "Tavoitetila 2015"</li> <li>- "Nykytila, tavoitteet, tarpeet, vaihtoehdot, vaikutukset ja vaihtoehtojen vertailu, lopullinen toimintalinja, myös sidosryhmien kuuleminen"</li> <li>- "Hoidon ja ylläpidon osuus tienpidon investointien rinnalla"</li> <li>- "Tielaitoksen näkökulma liikenteen kehitysnäkyymiin ja tieliikenne-ennusteeseen"</li> </ul>	<b>Konsultit ja auditoijat:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Tarvetarkastelut"</li> <li>- "Toimintalinjat"</li> <li>- "Liikenneolosuhteet 2015 toimintaympäristön määrittämisen jälkeen"</li> <li>- "Rahoitustarkastelut"</li> <li>- "Tavoitteiden muotoilu"</li> <li>- "Tavoitteiden tärkeysjärjestys"</li> <li>- "Lähtöarvojen ja oletusten tulkinnanvaraisuus"</li> <li>- "Vaikutusten yhteismitallistaminen"</li> </ul>
<b>Valtakunnallisten sidosryhmien edustajat:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Eri osapuolten kommentointimahdollisuudet"</li> <li>- "Vaihtoehtojen perustelut"</li> </ul>	<b>Valtakunnallisten sidosryhmien edustajat:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Muut tienpidon rahoituslähteet"</li> <li>- "Valittujen vaihtoehtojen perustelu"</li> <li>- "Erilaisten muutosten (ympäristönsuojelun, kevyen ja joukkoliikenteen painoarvon lisääntyminen, valtion rahoitusmahdollisuuksien olennainen muutos) vaikutusten tarkastelu"</li> <li>- "Alempi tieverkko ja haja-asutusalueiden joukkoliikenteen turvaaminen"</li> <li>- "Maankäytön suunnittelu"</li> <li>- "Tilausjärjestelyt tiehankkeiden suunnittelussa"</li> </ul>



## 7 KAHDEN PROSESSIN VERTAILUA

Tässä luvussa vertaillaan Savo-Karjalan tiepiirin ja Tielaitoksen PTS-prosesseja. Vertailu perustuu käytössä olleeseen kirjalliseen aineistoon (lausunnot ja pöytäkirjat) sekä kyselyn ja teemahaastattelujen tuloksiin. Vertailu on jaettu kuuteen teemaan:

- prosessimallien vertailu,
- prosessien loogisen etenemisen vertailu,
- osallistuneiden yksittäisistä vaiheista välittämien kokemusten vertailu,
- prosessien vertailu oppimisprosesseina ja
- prosessien vuorovaikutuksellisuuden vertailu.

Vertailutulokset kuvataan tiivistettynä taulukossa 6.

### Prosessimallien erot

Savo-Karjalan prosessia voidaan kutsua konsulttipainotteiseksi malliksi. Konsulttien asema oli alusta asti merkittävä. He laativat työsuunnitelman ensimmäisen luonnoksen, jonka hyväksyttivät sitten tiepiirissä ja jatkoivat tiivistä yhteistyötä piirin avainhenkilöiden kanssa. Konsultit olivat erityisen näkyvästi vastuussa työsuunnitelman lisäksi haasteiden, odotusten ja tarpeiden kartoitusvaiheessa sekä vaihtoehtoisten toimintalinjojen vaikutusten arvioinnissa.

Tielaitoksen mallia voidaan kutsua hallintovetoiseksi. Tiehallinto, sen keskushallinto ja aluehallinto, kantoivat suurimman vetovastuun koko prosessista, eikä konsulttien panos ja vastuu ollut samaa luokkaa kuin tiepiirin prosessissa. Mukana oli myös ulkopuolinen auditointiryhmä, toisin kuin tiepiirin prosessissa. Auditoiden tehtävä oli kertaluontoinen. He eivät osallistuneet suoraan prosessivaiheisiin.

### Erot prosessien loogisessa etenemisessä

Savo-Karjalan tiepiirin prosessi käynnistyi paremmin kuin Tielaitoksen, ja törmäsi ensimmäisiin merkittäviin prosessin logiikkaa haittaaviin ongelmiin myöhemmässä vaiheessa kuin Tielaitoksen vastaava.

Tiepiirin prosessi pääsi hyvin käyntiin konsultin laatiman työohjelman pohjalta, ja ajautui ensimmäisiin merkittäviin vaikeuksiin tavoitteiden priorisoinnin kohdalla. Priorisoinnin jäätyä puutteelliseksi, jouduttiin palaamaan takapakkia kun oltiin ehditty jo vaikutusten arviointiin ja vaihtoehtoisten toimintalinjojen vertailuun.

Tielaitoksen prosessin loogista etenemistä varjosti alusta asti heikosti laadittu työsuunnitelma. Työsuunnitelman puutteellisuus konkretisoitui varsinkin työn organisoinnin ja johtovastuiden epäselvyytenä, jotka sekä heikensivät avainhenkilöiden motivaatiota että aiheuttivat ristiriitoja Tiehallinnon sisälle.

### Prosessivaiheista saatujen kokemusten vertailu

Molemmista prosesseista kertyi varsin kriittistä palautetta, mutta tiepiirin kokemukset olivat suhteellisesti astetta myönteisempiä kuin Tielaitoksen.

Tiepiirin prosessin kritiikin keihään kärki osui tavoitteiden priorisoinnin, lausuntomenettelyn, käytetyn suunnittelukielen ja ohjelman herkkyystarkastelun puutteisiin. Onnistuneita kokemuksia kertyi vaihtoehtoisten toimintalinjojen muodostamisvaiheesta, alueellisista sidosryhmäseminaareista, prosessia vetävien avainhenkilöiden panoksesta ja linjausvaihtoehtojen perusteellisesta käsittelystä.

Tielaitoksen prosessia kritisoitiin varsinkin puutteellisesta työohjelmasta, tavoitteiden priorisoinnin heikkoudesta, tekemättä jääneestä vaikutusten arviointisuunnitelmasta, puutteellisesta lausuntojen analysoinnista ja puutteellisesta palautteesta niiden antajille, suppeasta sidosryhmien osallistumisesta, sisäisen vastuujon ja johtosuhteiden epäselkeydestä, keskeisten vaiheiden suorittamisesta liian pienten asiantuntijaryhmien toimesta ja ohjelman herkkyystarkastelun puutteista. Onnistuneita kokemuksia kertyi alueellisten (ei valtakunnallisten) haasteiden, odotusten ja tarpeiden kartoituksesta, systemaattisesta vaihtoehtoisten toimintalinjojen muodostamisesta, sidosryhmäseminaareista, konsulttien ja ulkopuolisen auditointiryhmän toiminnasta ja nykytilan sekä linjausvaihtoehtojen perusteellisesta käsittelystä.

Molemmille yhteisiä kielteisiä kokemuksia kertyi siis tavoitteiden priorisoinneista, lausuntomenettelyistä ja herkkyystarkasteluista. Yhteisiä onnistumisia koettiin vaihtoehtoisten toimintalinjojen systemaattisesta muodostamisesta ja käsittelystä, sidosryhmäseminaareista ja prosesseja vetävien avainhenkilöiden toiminnasta.

### **Oppimisprosessien erot**

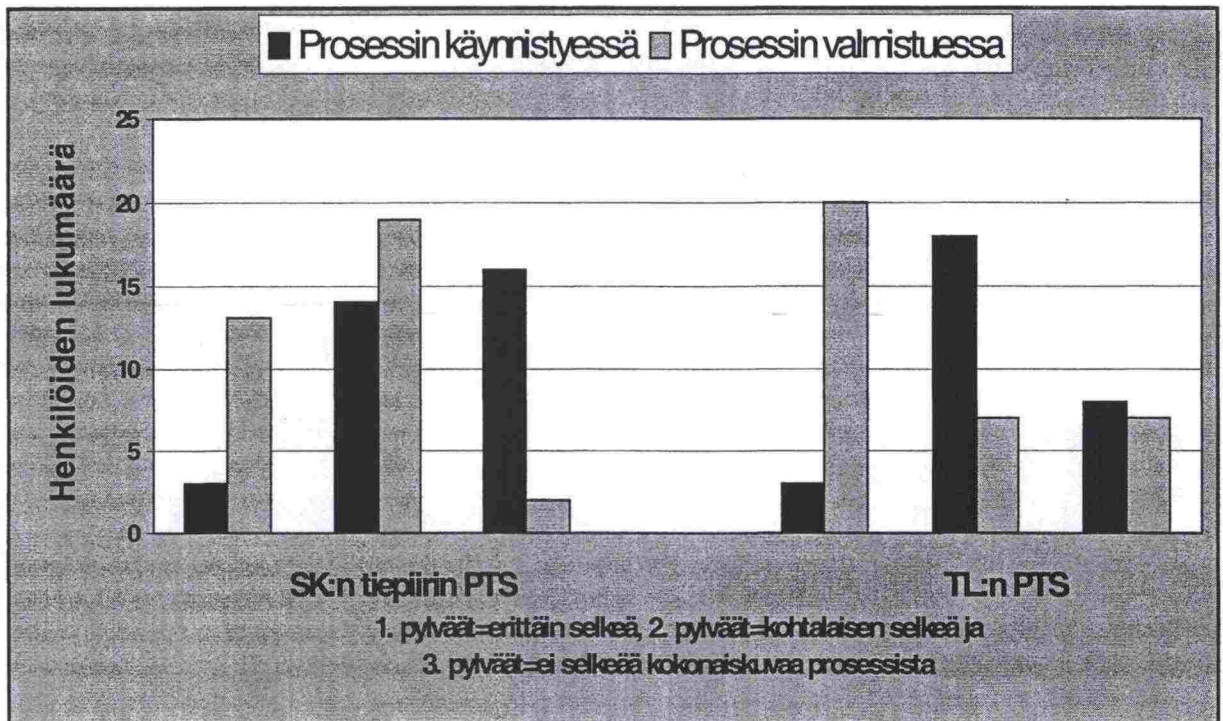
Molempien prosessien aikana niihin osallistuneiden henkilöiden kokonaiskuva niiden luonteesta ja sisällöstä kasvoi. Molemmat toimivat oppimisprosesseina, joissa osallistuneiden ymmärrys pitkän tähtäimen strategisen tiesuunnittelun olemuksesta vahvistui. Ne toimivat hyvin oppimisprosesseina myös siinä mielessä, että osallistuneiden käsitys PTS-työn tärkeydestä kasvoi prosessin käynnistymisen ja valmistumisen välillä.

Tiepiirin prosessiin osallistuneista suurin osa (16 henkilöä) ilmoitti ettei heillä ollut selkeää kokonaiskuvaa sen käynnistyessä, mutta prosessin valmistuttua kuva oli muuttunut kohtalaisen tai erittäin selkeäksi. Tielaitoksen prosessiin osallistuneista suurin osa (18 henkilöä) ilmoitti vastaavan kuvan olleen astetta parempi (kohtalainen) jo käynnistysvaiheessa, ja kuva muuttui suurimmalla osalla erittäin selkeäksi prosessin valmistuttua (kuva 10). Tiepiirin prosessi toimi kuitenkin valtakunnallista paremmin oppimisprosessina, sillä siihen osallistui suhteellisesti laajempi sidosryhmä, joka myös koki oppineensa jotain uutta. Valtakunnallinen prosessi toimi hyvin sisäisenä oppimisprosessina, mutta huonommin Tiehallinnon ja sidosryhmien yhteisenä oppimisprosessina.

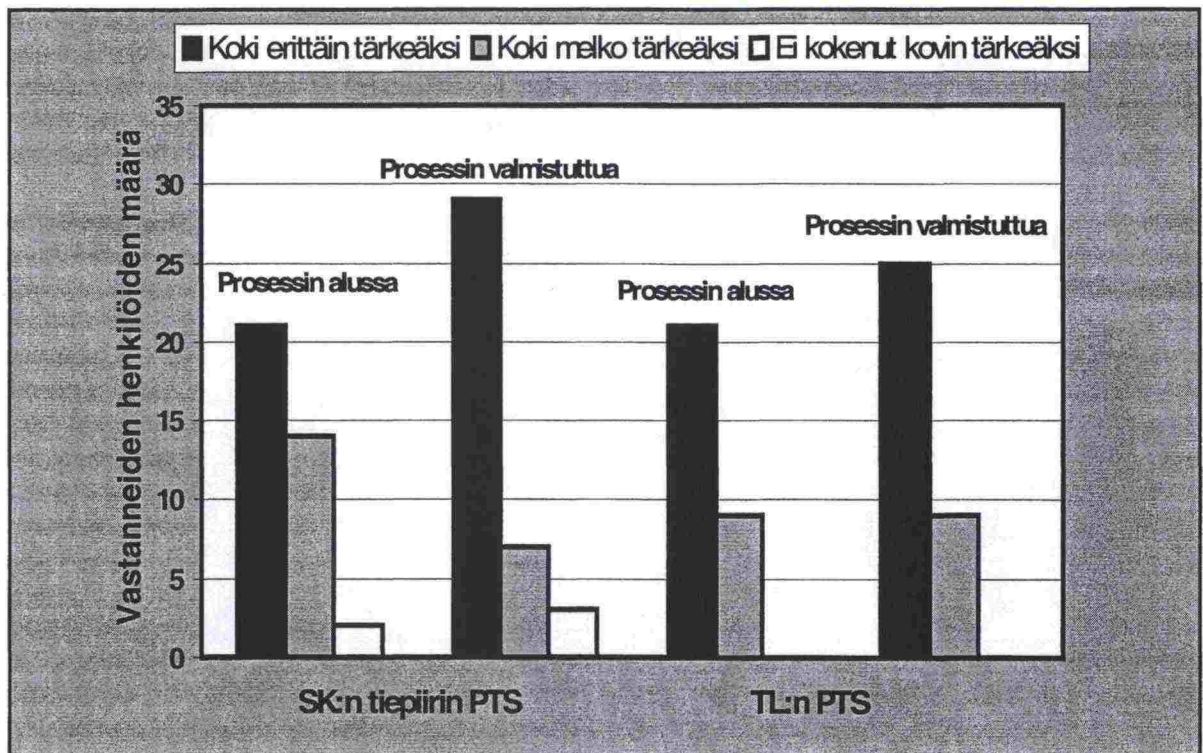
Valtaosa tiepiirin prosessiin osallistuneista kertoi näkemyksensä prosessin tärkeydestä muuttuneen työn aikana (kuva 11). He pitivät prosessia tärkeämpänä sen päätyttyä kuin alkuvaiheessa. Myös Tielaitoksen prosessiin osallistuneiden näkemys prosessin tärkeydestä vahvistui, mutta ei yhtä selvästi.



Kuva 10. Prosessin luonteesta muodostuneen kokonaiskuvan kehittyminen prosessin aikana



Kuva 11. Prosessin tärkeydestä muodostuneen näkemyksen kehittyminen prosessin aikana

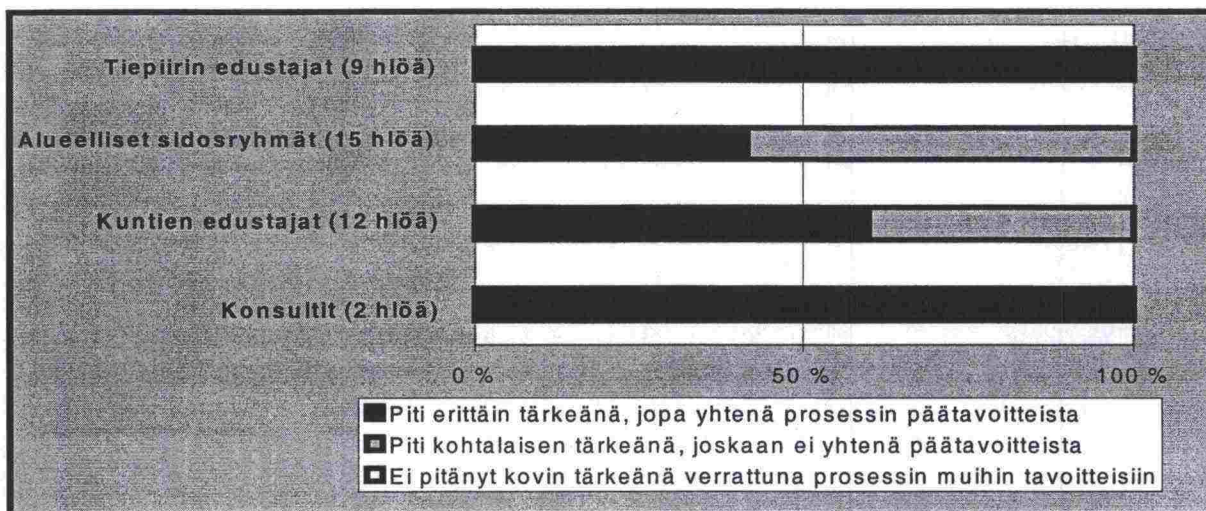




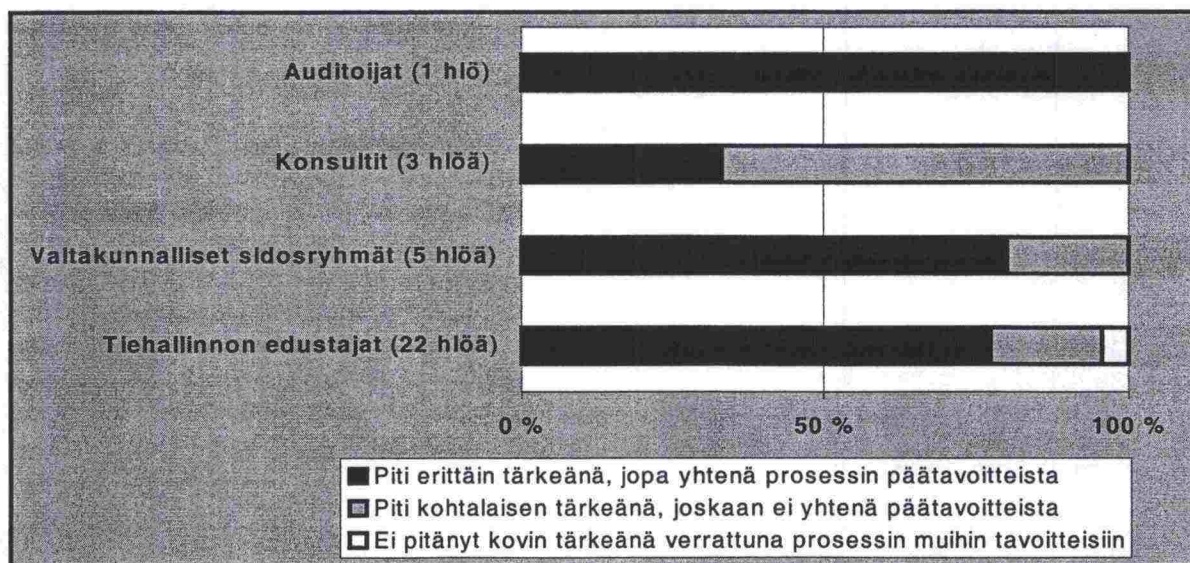
**Erot vuorovaikutteisuudessa**

Tiehallinnon edustajat ja valtakunnalliset sidosryhmät pitivät avoimuutta ja vuorovaikutteisuutta astetta tärkeämpänä kuin Savo-Karjalan tiepiirin alueelliset sidosryhmät ja kuntien edustajat (kuvat 12a ja 12b). Toisaalta Savo-Karjalan tiepiirin prosessissa noudatettiin laajempaa vuorovaikutteisuutta kuin Tielaitoksen prosessissa, jossa oli mukana suhteellisesti vähemmän ulkopuolisia yhteistyökumppaneita.

Kuva 12a: Tiepiirin PTS-kyselyyn vastanneiden näkökulmat prosessin avoimuuden ja läpinäkyvyyden tärkeydestä.



Kuva 12b: Tielaitoksen PTS-kyselyyn vastanneiden näkökulmat prosessin avoimuuden ja läpinäkyvyyden tärkeydestä.

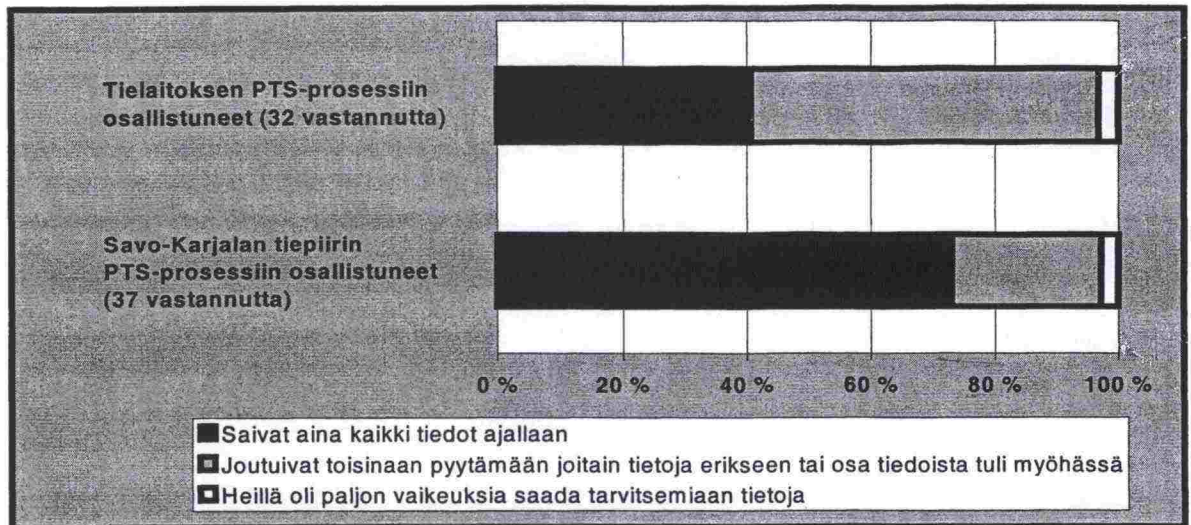


Onnistuneen vuorovaikutuksen kulmakivi, tiedonkulku, toimi paremmin tiepiirin prosessissa. Noin 75 prosenttia tiepiirin vastanneista ilmoitti, että he saivat aina kaiken tarvitsemansa tiedon ajallaan. Tielaitoksen vastaavaan kysymykseen vastanneista 40 prosenttia kokivat saaneensa tiedot ajallaan.



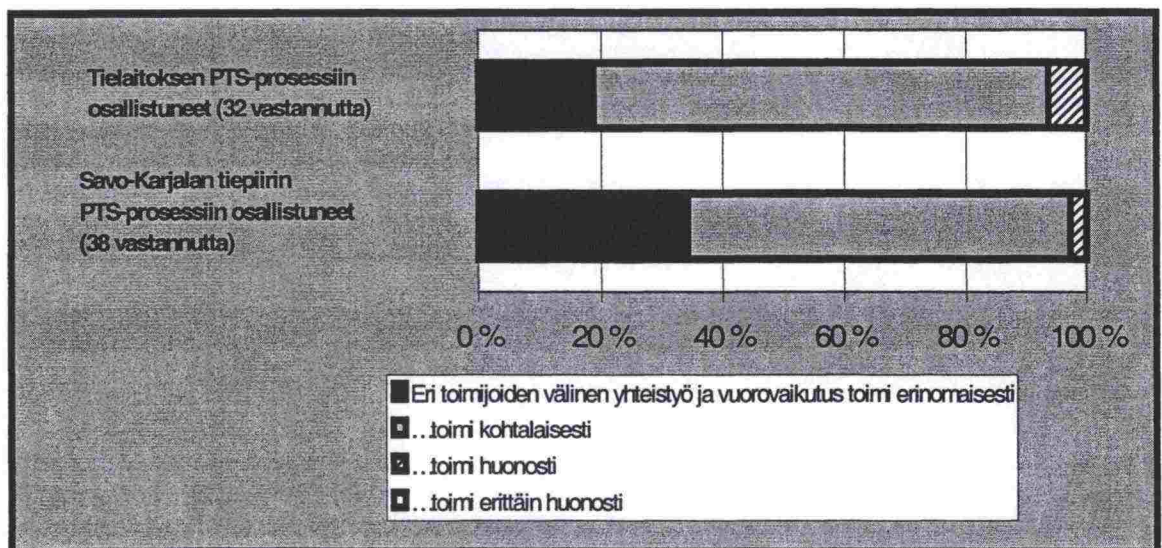
Heistä valtaosa joutui pyytämään joitain tietoja erikseen tai he saivat jotkut tiedot myöhässä (kuva 13).

*Kuva 13. Vastanneiden kokemukset tiedonkulun toimivuudesta prosessien aikana.*



Myös yhteistyö ja vuorovaikutus toimivat vastanneiden mukaan paremmin tiepiirin prosessissa. Heistä noin 35 prosenttia kuvasi niiden toimineen erinomaisesti. Tielaitoksen prosessiin osallistuneista alle 20 prosenttia piti yhteistyötä ja eri osapuolten välistä vuorovaikututusta erittäin hyvin toimineena (kuva 14).

*Kuva 14. Vastanneiden kokemukset eri toimijoiden välisen yhteistyön onnistumisesta*



Savo-Karjalan tiepiirin vuorovaikutuksen mallia voidaan kuvata suhteellisen laajaksi ulkoisen, mutta suppeahkoksi sisäisen vuorovaikutuksen malliksi. Tiepiirin sisäinen, eri yksiköiden välinen, yhteistyö jäi vähäiseksi, mutta prosessissa oli mukana suuri määrä ulkopuolisia (alueellisia sidosryhmiä ja kuntien edustajia). Käytännössä tiepiirissä yhdistettiin PTS-työryhmä ja ohjausryhmä yhteen. Valtakunnallisessa prosessissa oli huomattavasti suurempi määrä erillisinä toimivia sisäisiä yksiköitä tai ryhmiä.

Tielaitoksen prosessin mallia voidaan kuvata suhteellisen suppeaksi ulkoisen, mutta laajahkoksi sisäisen vuorovaikutuksen malliksi. Prosessiin osallistui vähän Tiehallinnon ulkopuolisia, mutta paljon aluehallintoa keskushallinnon ohessa. Tiehallinnon sisältä mukaan oli valjastettu tavalla tai toisella Tiehallinnon johtoryhmä, tienpidon kehittämistiimi, TLOS-verkosto ja PTS-tiimi.

*Taulukko 6. Savo-Karjalan tiepiirin ja Tielaitoksen PTS-prosessien vertailua.*

VERTAILUTEEMAT	SAVO-KARJALAN TIEPIIRIN PTS	TIELAITOKSEN PTS
PROSESSIMALLIT	Konsulttipainotteinen	Hallintovetoinen
PROSESSIEN LOOGINEN ETENEMINEN	Tavoitteiden priorisointi kriittinen vaihe	Työsuunnitelma kriittinen vaihe
OPPIMISPROSESSIN LUONNE	Toimi hyvin tiepiirin ja sidosryhmien oppimisprosessina	Toimi hyvin Tiehallinnon, muttei sidosryhmien oppimisprosessina
VUOROVAIKUTTEISUUDEN LUONNE	Suhteellisen laaja ulkopuolinen, mutta suppea sisäinen vuorovaikutus	Suhteellisen laaja sisäinen, mutta suppea ulkopuolinen vuorovaikutus



## 8 JOHTOPÄÄTÖKSET

### Prosessien logiikka

Ohjelmataason suunnittelussa, kun ohjelma tuotetaan projektimaisesti, on kokonaisuuden onnistumisen kannalta hyvin tärkeää suunnitteluvaiheiden looginen eteneminen niin, että edellisessä vaiheessa luodaan aina riittävä tietopohja ja tarvittavat päätökset seuraavaa vaihetta varten. Molempien prosessien logiikassa esiintyi ongelmia. Suurimmat ongelmat ajoittuivat alkuun, mikä vaikeutti merkittävästi etenemistä.

### Tiedonkulku

Sisäinen tiedotus ei ollut riittävää prosessien aikana, tai se ei ainakaan tavoittanut kaikkia Tiehallinnon asianosaisia yksiköitä. Internetiä yritettiin käyttää tiedotus- ja keskustelukanavana sidosryhmien suuntaan, mutta sinne kertynyttä palautetta ei dokumentoitu eikä analysoitu kunnolla. Ongelma johtui siitä, ettei tehtävää oltu osoitettu selkeästi kellekään.

### Avoimuus ja vuorovaikutteisuus

Sidosryhmäyhteistyön heikoimmat lenkit olivat valtakunnallinen sidosryhmäyhteistyö ja tiepiirin kuntayhteistyö. Alueelliset sidosryhmät onnistuttiin sitomaan prosessiin kohtalaisen hyvin, mutta valtakunnallisten sidosryhmien määrittely ja niiden motivointi osallistumaan jäi puutteelliseksi. Kunnilla oli puolestaan vähän intressejä ja mielenkiintoa osallistua laajaan strategiseen ohjelmatyöhön. Heidän intressinsä liittyvät usein konkreettisiin tiehankkeisiin, joita käsitellään vasta toiminta- ja taloussuunnitelmissa.

Vuorovaikutteisuuden tavoiteltu ideaali, että sidosryhmät toisivat näkemyksiään esille mahdollisimman useaan vaiheeseen, ei onnistunut varsinkaan valtakunnallisessa prosessissa. Näyttää siltä, ettei sidosryhmien aika ja muut resurssit yksinkertaisesti riittäneet useisiin vaiheeseen osallistumiseen. Tavoiteltu jatkuvan osallistumisen ideaali osoittautui epärealistiseksi. Vuorovaikutus kanavoitui turhan paljon perinteisten seminaarien ja lausuntokierrosten kautta. Sidosryhmäseminaarit koettiin onnistuneiksi, mutta niiden laaja osallistujamäärä vaikeutti joidenkin näkökulmien esille tuloa. Massaseminaari ei sovi kaikille osapuolille luontevaksi vuorovaikutuskanavaksi.

Lausuntokierrosten pääpaino ajoittui liian myöhäiseen vaiheeseen, eivätkä sidosryhmät pitäneet perinteistä lausuntomenettelyä riittävänä ja aitona vuorovaikutustilanteena. Lausuntomenettelystä puuttuu kaksisuuntaisuus. Sidosryhmät olisivat halunneet myös vastineita lausunnoistaan.

Vaikka toimintalinjojen muodostamisessa, vertailussa ja niiden vaikutusten arvioinnissa yllettiin kohtalaiseen avoimuuteen, läpinäkyvyyteen ja vuoropuheluun sidosryhmien kanssa, tehtiin lopulliset linjausvalinnat pienissä Tiehallinnon asiantuntijaryhmissä.

### Onnistuneet ja epäonnistuneet vaiheet

Vaihtoehtoisten linjausten muodostaminen onnistui molemmissa prosesseissa hyvin ja se tehtiin riittävän systemaattisesti sekä kohtalaisen avoimesti ja läpinäkyvästi.

Linjausten vertailua ja varsinkin vaikutusten arviointia leimasi uuden asian opettelu. Niissä onnistuttiin asian vaikeus huomioon ottaen kohtalaisen hyvin. Konsulttien panos vaikutusten arvioinnissa oli keskeinen ja heidän koettiin onnistuneen työssään kohtalaisesti. Liian konsulttipainotteinen vaikutusten arviointimenettely saattaa kuitenkin aiheuttaa ongelmia tulevaisuudessa. Uusi tietotaito jää helposti leviämättä Tiehallinnon sisälle.

Epäonnistuneimmat vaiheet ajoittuivat prosessien alkupuolelle. Suurimmat ongelmat aiheutuivat puutteellisiksi jääneistä työsuunnitelmista (Tielaitoksen PTS) ja tavoitteiden priorisoinnin vaikeuksista (Savo-Karjalan tiepiirin PTS).

Loppuvaiheisiin ajoitetut herkkyystarkastelut ja seurannan suunnittelu jäivät loppukiireessä sisällöltään ja toteuttamiskelpoisuudeltaan vaatimattomiksi. Ko. ohjelmien luonteen kannalta näihin vaiheisiin olisi pitänyt panostaa enemmän.

### **Oppimisprosessi**

Yksittäisiin vaiheisiin liittyneistä puutteista huolimatta Tiehallinnon tapa pyrkiä uudenlaiseen avoimeen ja läpinäkyvään vuorovaikutteisuuteen tienpidon strategisessa ohjauksessa ja ko. suunnittelutyön altistaminen ulkopuolisille auditoinneille ja prosessiarvioinnille osoittaa aitoa halua lisätä laajaa yhteiskunnallista vuoropuhelua ja keskustelua tienpidon strategioista ja tulevaisuudesta. Edelleen kehiteltynä siitä voisi olla malliksi muillekin julkishallinnon virastoille ja laitoksille.



## 9 SUOSITUKSIA TULEVIIN PTS-PROSESSEIHIN

Tähän loppulukuun on koottu tietoisesti runsaasti toimenpidesuosituksia. Tiehallinnon tehtävä on valita suosituksista sille sopivimmat tai toteuttamiskelpoisimmat, tätä valintaa ei arvioija voi tehdä sen puolesta. Osa suosituksista on toisiinsa nähden ristiriitaisiakin, ne on esitetty toistensa vaihtoehdoiksi. Suositukset on laadittu seuraavia prosesseja silmällä pitäen. Ne on ryhmitelty muutaman arviointituloksista johdetun pääteeman alle.

### Sidosryhmätyön organisoinnin kehittäminen

Jos sidosryhmät halutaan tiiviimmin mukaan ohjelman laatimiseen, ja nykyistä aiemmassa vaiheessa, kannattaisi harkita systemaattisen osallistumissuunnitelman laatimista jo työsuunnitelmavaiheessa. Mallia voitaisiin hakea maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista osallistumis- ja arviointisuunnitelmista. Osallistumissuunnitelma voitaisiin laatia niin, että järjestettäisiin esisuunnitteluvaiheessa kysely sidosryhmille. Kyselyllä kartoitettaisiin sidosryhmien todennäköistä panosta ohjelmalle ja heidän omaa kiinnostuksen astetta osallistua tulevaan PTS-työhön. Osallistumissuunnitelma olisi luonteeltaan yhteistyösopimuksen kaltainen, ilman juridista sitovuutta.

Ainakin tiepiirikohtaisiin yhteistyösopimuksiin voitaisiin hakea mallia maakuntien liittojen aluekehitysohjelmista, joihin on saatu sitoutettua onnistuneesti varsin laajoja toimijatahoja. Suunnitelmaa olisi myös markkinoitava näkyvästi. Savo-Karjalan tiepiirille laadittiin konsultin toimesta vaikutusarvioinnin ohjelma, mutta siihen ei liittynyt systemaattista osallistumissuunnitelmaa ja sen sisältö ja olemassaolo jäi leviämättä laajaan tietoon.

Kartoituksen ja kyselyn pohjalta voitaisiin jakaa sidosryhmät kahteen ryhmään niiden todennäköisen panoksen ja omien intressien pohjalta. Jako auttaisi toisaalta jäntevöittämään tärkeiden tai kiinnostuneiden sidosryhmien osallistumista PTS-työhön ja toisaalta keventäisi työn organisointia kun kaikkien ajateltavissa olevien tahojen ei odotettaisi osallistuvan aivan joka vaiheeseen. Nyt osa sidosryhmistä ilmaisi, että he olisivat halunneet osallistua paljon tarjottua mahdollisuutta tiiviimmin, ja samalla osa oli vaivautuneita heihin kohdistuneista odotuksista. Kiinnostuneimmat tai panokseltaan merkittävät sidosryhmät kutsuttaisiin mukaan alusta asti työsuunnitelman laadintaan. Samalla heille laadittaisiin osallistumissuunnitelma.

Osallistumissuunnitelman hyväksyneet sidosryhmät osallistuisivat työpalaveriin oman intressinsä mukaan esim. liikennemuodon tai jonkin sisältöteeman (liikenneturvallisuus, ympäristö tms.) pohjalta. Muut sidosryhmät tulisivat osallistumaan prosessiin perinteisten seminaarien ja lausuntokierrosten kautta, mutta "kova ydin" olisi aina avoin heillekin, kesken prosessinkin. Kun ydinsidosryhmäyhteistyö muutettaisiin teemaryhmäpohjalle voitaisiin samalla keventää prosessia vähentämällä massaseminaarien lukumäärä yhteen.

### Prosessien avoimuuden ja vuorovaikutteisuuden kehittäminen

Sidosryhmäyhteistyön tiivistäminen ja sidosryhmien jakaminen kahteen ryhmään edellyttää Tiehallinnolta aktiivisempaa ja säännöllisempää tutustumista sidosryhmien toimintaan ja niiden PTS-ohjelmaan kohdistamiin odotuksiin.



Sidosryhmien intressit muuttuvat ajan saatossa ja uusia ryhmiä syntyy yhteiskunnallisten muutosten kautta. Nyt sidosryhmät kokivat, että niiden odotettiin ottavan yksipuolisesti selvää Tiehallinnon suunnitelmista, ja varsinkin niiden merkityksestä juuri oman toiminnan kannalta. Vuorovaikutuksen olisi tässä mielessä oltava aidommin kaksisuuntaista.

Myös uusien vuorovaikutustekniikoiden kehittäminen sidosryhmätyöhön olisi tärkeää. Lausuntomenettely ja suuret massaseminaarit ovat kovin perinteisiä vuorovaikutusmuotoja. Näiden rinnalle voitaisiin kehittää uusia, innovatiivisempia, muotoja. Internetin lisäksi tällaisia voisivat olla tulevaisuusverstaat, työpajat, pienryhmissä toteutetut aivoriihet jne. Näiden kehittämisessä ja soveltamisessa Tiehallinnon tarpeisiin kannattaa käyttää alan asiantuntijoita. Uusista menetelmistä löytyy jo runsaasti kirjallisuuttakin.

Sidosryhmien näkökulmia olisi hyödynnettävä johdonmukaisemmin tavoitteiden priorisoinnin apuna. Priorisoinnin koettiin olleen varsinkin Savo-Karjalan tiepiirissä yksi prosessin vaikeimmista vaiheista. Apua tähän voitaisiin saada sidosryhmien näkemyksistä. Priorisointivaiheessa osallistumissuunnitelman hyväksyneiltä sidosryhmiltä voitaisiin pyytää listaa heidän konkreettisista odotuksista PTS:n suhteen. Listoja yhdistämällä, yleistämällä ja vertaamalla niitä asetettuihin tavoitteisiin, voitaisiin saada konkreettista "lihaa luiden ympärille" ja päästä eteenpäin muuten kovin yleispiirteisten tavoitteiden priorisoinnissa. Tiivistämällä sidosryhmien osallistumista saataisiin samalla priorisoinnin pohjaksi aiempaa laajempaa yhteiskunnallista keskustelua ja legitimeettiä.

Lopullisten linjausvaihtojen valinta olisi avattava julkisemmaksi. Nyt sidosryhmät ja Tiehallinnon omatkin edustajat kokivat, että lopulliset valinnat tehtiin aikataulukiiireiden vuoksi liian pienellä Tiehallinnon asiantuntijaporukalla. Tässä vaiheessa Tiehallinnon sisäisen riittävän aikainen tiedottamisen lisääminen ja parantaminen voisi lisätä avointa keskustelua valinnoista. Sidoryhmätkin olisi saatava osallistumaan tiiviimmin valintakeskusteluun. Tälle vaiheelle on varattava enemmän aikaa.

Lausunnoista, viimeistään ohjelmaluonnoksesta kerätyistä, on annettava vastine sidosryhmille, ja samassa tietoa ohjelman tulevasta seurannasta. Lausunnoista on saatava myös palautetta, lausunnonantajille konkreettinen selvitys, miten niiden esittämät näkökulmat voidaan ottaa huomioon lopullisessa ohjelmassa. Samalla sidosryhmille voitaisiin jakaa tietoa siitä, miten ohjelmaa on ajateltu seurata sen valmistuttua.

### **Henkilöstöresurssien käytön kehittäminen**

Kiire ja muut työtehtävät haittasivat avainhenkilöiden keskittymistä PTS-työhön. Jos PTS-prosessi viedään ensi kerrallakin läpi samalla tavalla muusta toiminnasta "irrallisena PTS-projektina", olisi keskeiset avainhenkilöt hyvä vapauttaa muista, ainakin suurista, työtehtävistä sen ajaksi. Toinen vaihtoehto on integroida PTS:n tuottaminen kiinteämmin osaksi muita hallintotehtäviä, jolloin PTS-linjaukset tulisi tuotetuiksi muiden säännöllisten hallintotehtävien sivutuotteena. Jälkimmäinen vaihtoehto vaatisi ehkä vähemmän suoranaisesti sidottavia henkilökuntaresursseja, mutta toisaalta enemmän panostusta koordinointiin. Tarvittavien resurssien kokonaismäärä ei näin ollen välttämättä vähenisi.



Samalla linjausten tuottamisen logiikka saattaisi hämärtyä. Voisi olla vaikeaa arvioida jälkikäteen miten joihinkin valintoihin ja ratkaisuihin on päädytty. Myös oppimisprosessin arviointi vaikeutuisi kun ei olisi yhtä ehyttä PTS-projektia, jota arvioida. Prosessien läpinäkyvyyteen kuuluu, että niiden toimivuutta oppimisprosesseina voidaan arvioida jälkikäteen. Prosessit on siis rakennettava jo ennalta arviointikelpoisiksi.

Tiehallinnon henkilöstölle olisi järjestettävä koulutusta ohjelmointiprosessien logiikasta ja vaikutusten arvioinnista. PTS-ohjelmien laadinta ja varsinkin niihin uutena asiana tulleet arvoinnit eivät ole helppoja työtehtäviä. Koska PTS-prosesseihin osallistuu suuri määrä Tiehallinnon eri yksiköiden henkilöstöä, ei riitä että ohjelmointi- ja arviointitaitoja omaavat vain harvat avainhenkilöt. Koulutusta kannattaa järjestää ainakin ohjelmointiprosessien etenemisestä ja arviointimenetelmistä.

### **Tiedonkulun kehittäminen**

Tiehallinnon sisäistä tiedotusta on lisättävä prosessin aikana ja internetiä on hyödynnettävä paremmin sidosryhmäyhteistyössä. Nyt molemmissa prosesseissa esiintyi ongelmia sekä sisäisessä että ulkoisessa tiedonkulussa. Ajoittain heikko sisäinen tiedonkulku johti mm. joidenkin yksiköiden heikkoon sitoutumiseen työvaiheisiin, joihin heiltä olisi odotettu suurempaa panosta, sekä joidenkin vastuusuhteiden epäselvyyteen. Puutteet ulkopuolisessa tiedottamisessa näkyivät mm. tietokatkoksina, sidosryhmiltä saadun palautteen heikkona hyödyntämisenä ja siinä, ettei sidosryhmille tuotettu vastineita heidän jättämiin lausuntoihin. Tiehallinnon sisäisen tiedottamisen lisääminen voisi parantaa eri yksiköiden sitoutumista PTS-työhön. Tiedottamisen määrän lisäämisen lisäksi tiedottamisen laadun parantamisessa kannattaisi käyttää apuna tiedotusalan asiantuntijoita.

### **Seurannan ja arvioinnin kehittäminen**

Kokemusten dokumentointi olisi käynnistettävä jo työsuunnitelmavaiheessa. Ensi kerralla ulkopuolinen arvioija ja dokumentoija olisi hyvä ottaa mukaan prosessin alusta asti. Nyt prosessien hahmottamiseen jälkiarviointina meni tehtävän alussa liikaa aikaa, eikä vanhojen, jopa kahden vuoden takaisten asioiden muistaminen ollut helppoa. Ulkopuolinen arviointi ja dokumentointi voitaisiin aloittaa jo esisuunnitteluvaiheessa niin, että arvioija osallistuu työpalavereihin ulkopuolisena tarkkailijana. Prosessiarviointia olisi toteutettava jatkuvan kehittämisarvioinnin tapaan, ei jälkipalautteena.

Prosessin puolivälissä olisi tehtävä väliarviointi ja siihen voitaisiin liittää myös sidosryhmien itsearviointeja. Prosessin aikaista arviointia ja dokumentointia voisivat tuottaa kaikki osapuolet yhdessä ulkopuolisen arvioijan tukemana. Väliarvioinnista ei kannata muodostaa liian raskasta työtehtävää, mutta siihen olisi hyvä liittää myös ydinsidosryhmien tuottamia arviointeja prosessin sujuvuudesta ja itsearviointeja oman panoksen onnistumisesta. Itsearviointeilla sidosryhmätkin joutuisivat pohtimaan omaa panostaan työssä, mikä voisi herätellä joitain sidosryhmiä esimerkiksi tiivistämään yhteistyötään, jos ne itsekin huomaavat olleensa turhan passiivisia. Väliarviointi olisi "missä mennään"-palautteen kaltainen raportti, jonka pohjalta prosessin suuntaa voitaisiin tarvittaessa vielä muuttaa. Nythän suurimmat ongelmat loogisen etenemisen kannalta esiintyivät alkuvaiheissa, mutta niitä ei kiireessä tunnistettu kunnolla.

Väliarvioita voitaisiin pyytää myös muilta kuin osallistumissuunnitelman hyväksyneiltä ydinsidosryhmiltä. Ne voitaisiin liittää esim. lausuntoihin.

Nykytilakuvauksista, vaikutusten arviointisuunnitelmista, eri linjausvaihtoehtojen vertailuista, väliarvioinneista, ohjelmien herkkyystarkasteluista ja ohjelmien seurantasuunnitelmista voitaisiin muodostaa yksi ehyt kokonaisuus. Nämä vaiheet voitaisiin tuottaa systemaattisena kokonaisuutena niin, että niistä vastaisi Tiehallinnon osalta samat avainhenkilöt koko prosessin ajan. He laatisivat osallistumissuunnitelman hyväksyneiden ydinsidosryhmien kanssa työsuunnitelmavaiheessa suunnitelman, johon sisältyisivät kaikkien ko. vaiheiden ajoitus- ja toteutussuunnitelmat. Prosessien päättyessä näistä koottaisiin yksi yhteinen liiteraportti varsinaisen ohjelmaraportin osaksi.

### **Uusien vaihtoehtoisten hallintomallien kehittäminen**

Savo-Karjalan tiepiirin malli järjestää kuntayhteistyö suoraan jokaisen kunnan kanssa ei tuntunut toimivan. Kuntien intressit ovat usein konkreettisiin yksittäisiin tiehankkeisiin liittyviä, jotka olivat vaikeasti yhteensopivia laajan strategisen ohjelmatyön kanssa. Kunnat esittivätkin enemmän kritiikkiä prosessista kuin alueelliset sidosryhmät ja ne kokivat jonkinasteista vaivautuneisuutta kun joutuivat ottamaan kantaa asioihin, joihin heillä ei aina tahtonut löytyä näkemyksiä.

Yhteistyö voisi toimia paremmin seutukuntapohjalta. Seutukuntien intressit ovat yksittäisiä kuntia laajempia ja sopisivat paremmin laajaan strategiseen ohjelmatyöhön. Yhteistyön muuttaminen seutukuntapohjalle edellyttää kuitenkin seutukuntien aseman vahvistumista strategisessa suunnittelussa. Ministeriötasolla onkin ajettu seutukuntien roolin vahvistamista jo vuosia. Joidenkin suurimpien kaupunkien, joilla on myös strategisia intressejä ohjelman suhteen, kanssa voitaisiin kuitenkin käydä suoria keskusteluja.

Myös ohjelmatyön alueellistamismahdollisuuksista kannattaisi tehdä selvitys. Nyt ohjelmatyö kulki ylhäältä alaspäin. Vaikka Savo-Karjalan tiepiirin ohjelmaa tehtiinkin rinnakkain Tielaitoksen ohjelman kanssa, useissa muissa tiepiireissä työ on valtakunnallisen ohjelman valmistuttua vielä kesken. Tulevaa PTS-kierrosta ajatellen kannattaisi ainakin selvittää toisenlaisen etenemisjärjestyksen mahdolliset edut ja haitat. Menettelytapaa voitaisiin ehkä alueellistaa niin, että tiepiirit laatisivat ensin omat ohjelmansa valmiiksi (keskushallinnon yleispiirteisten ohjeiden mukaan) ja keskushallinto sovittaisi sitten yhteen piirien ohjelmien pohjalta valtakunnallisen ohjelman.



## LIITE 1: KYSELYLOMAKKEET

### LOMAKKEEN TÄYTTÄJÄLLE

Aikaa lomakkeen täyttöön menee noin tunti. Silmäilkää koko lomake ensi läpi, jotta saatte yleiskuvan kysymysten luonteesta ja aloittakaa vasta sitten ensimmäisestä kysymyksestä. Täyttäkää lomake yksilösuorituksena, älkää siis pohtiko vastauksia yhdessä kollegoidenne kanssa. Yrittäkää täyttää kaikki kohdat, jos joku kohta tuntuu aluksi vaikealta, palatkaa siihen kun olette vastanneet muihin kysymyksiin. Lomake olisi hyvä täyttää ”yhdeksi istumalta” ja panna saman tien paluupostiin oheisella valmiiksi maksetulla palautuskuorella. Toivomme palautuksia viimeistään 15. 12. 2000.

Lomake on jaettu kahteen osaan. Täyttäkää ensin osa A) Tielaitoksen ja Savo-Karjalan tiepiirin suunnitelmia koskevat yhteiset kysymykset. Niillä haetaan yleiskuvaa pitkän tähtäimen suunnitelmien laatimisprosessista. Täyttäkää sen jälkeen osa B) Prosessikohtaiset kysymykset. Niillä haetaan prosessikohtaisia (Tielaitoksen Tienpidon Linjaukset 2015 tai Savo-Karjalan tiepiirin Tienpidon suunnitelma 2000-2010) tarkennuksia osan A) yleisiin kysymyksiin. Jos saatte tuplakyselyn, eli olette osallistuneet molempiin prosesseihin, täyttäkää molemmat lomakkeet tai ainakin se, johon katsotte osallistuneenne ensisijaisesti.

### Vastaajan taustatiedot

Vastaustulokset raportoidaan niin, ettei yksittäisten vastaajien taustatiedot tule esille. Tarvitsemme kuitenkin taustatietoja eri näkökulmien vertailuun ja kyselyä täydentävien teemahaastatteluiden suunnitteluun. Vastausten henkilötiedot ovat luottamuksellisia ja jäävät yksinomaan tutkijan käyttöön. Teemahaastattelujen tarkempi sisältö ja haastateltaviksi pyydettävät henkilöt valitaan lomakekyselyn tulosten pohjalta. Noin joka kymmenes lomakekyselyyn osallistunut tullaan haastattelemaan. Haastattelut järjestetään tammi-helmikuussa 2001. Toivomme, että Teiltä löytyisi silloin aikaa noin kahden tunnin haastattelulle, mikäli esitämme haastattelupyynnön. Haastattelut järjestetään Teille parhaiten sopivaan aikaan ja parhaiten sopivassa paikassa.

Nimi:

Organisaatio ja tehtävä:

Yhteystiedot:

Halutessanne lisätietoja ottakaa yhteyttä allekirjoittaneeseen. Vaivastanne etukäteen kiittäen!

Ja paluupostia odotellen;

Janne Roininen

tutkija, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus (YTK)

Teknillinen korkeakoulu

P: 09-451 3951 / 050-544 7519, s-posti: Janne.Roininen@hut.fi

### A) TIELAITOKSEN JA SAVO-KARJALAN TIEPIIRIN SUUNNITELMIEN LAADINTAA KOSKEVAT YHTEISET KYSYMYKSET

1. Oletteko osallistuneet aiemmin työurallanne johonkin Tielaitoksen/tiepiirin tai jonkin muun organisaation PTS (pitkän tähtäimen suunnittelu) –prosessiin, ja millaisia kokemuksia Teillä on niistä?

- |   |                       |
|---|-----------------------|
| Olen osallistunut, ja ne ovat onnistuneet hyvin   | <input type="radio"/> |
| Olen osallistunut, ja niiden kokemuksia voisi kuvata uuden suunnittelumuodon ”harjoitteluksi” | <input type="radio"/> |
| Olen osallistunut, ja ne eivät ole onnistuneet kovin hyvin                                    | <input type="radio"/> |
| En ole osallistunut   | <input type="radio"/> |

2. Muistelkaa miten tärkeäksi koitte Tielaitoksen/Savo-Karjalan Tiepiirin pitkän tähtäimen suunnitelman laatimisen työn käynnistymisvaiheen aikana, ja entä sen valmistuttua?

- |                                   | Työn<br>käynnistymisvaiheessa | Työn<br>valmistuttua  |
|-----------------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| Koin sen erittäin tärkeäksi       | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/> |
| Koin sen melko tärkeäksi          | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/> |
| Koin, ettei se ollut kovin tärkeä | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/> |

3. Miten selkeä kokonaiskuva teillä oli tulevasta prosessista työn käynnistymis-vaiheessa, ja entä työn valmistuttua? (kokonaiskuvalla tarkoitetaan tässä yhteydessä koko prosessia, ei siis vain sitä osaa johon osallistuitte)

- |   | Työn<br>käynnistymisvaiheessa | Työn<br>valmistuttua  |
|---|-------------------------------|-----------------------|
| Tiesin erittäin hyvin mitä työvaiheita prosessiin kuuluu oman osuuteni lisäksi    | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/> |
| Tiesin kohtalaisen hyvin mitä työvaiheita prosessiin kuuluu oman osuuteni lisäksi | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/> |
| Minulla ei ollut selkeää kuvaa prosessin kokonaisuudesta                          | <input type="radio"/>         | <input type="radio"/> |

4. Yksi prosessille asetetuista tavoitteista oli mahdollisimman suuri avoimuus ja läpinäkyvyys (ts. avoin toimintatapa, joka mahdollistaa kaikkien asiasta kiinnostuneiden tiedon saamisen ja osallistumisen prosessiin). Miten tärkeänä piditte tätä tavoitetta prosessin käynnistymisvaiheessa?

- |  |                       |
|--|-----------------------|
| Pidin sitä erittäin tärkeänä, jopa yhtenä prosessin päätavoitteista                            | <input type="radio"/> |
| Pidin sitä kohtalaisen tärkeänä, joskaan en yhtenä päätavoitteista                             | <input type="radio"/> |
| En pitänyt sitä kovin tärkeänä verrattuna muihin prosessille asetettuihin tavoitteisiin nähden | <input type="radio"/> |

5. Millainen yleiskuva Teille jäi prosessin aikaisesta työtehtävien sisältöön ja prosessin etenemiseen liittyvästä tiedonkulusta?



- Sain aina kaiken tarvitsemani tiedon ajallaan  
pyytämättä sitä erikseen ☐  
Sain aina kaiken tarvitsemani tiedon,  
jouduin kuitenkin toisinaan pyytämään  
joitain tietoja erikseen tai tiedot tulivat toisinaan myöhässä ☐  
Joitain tietoja oli vaikeaa saada pyytämälläkin tai  
ne jäivät kokonaan saamatta ☐

6. Millainen yleiskuva Teille jäi eri toimijoiden välisestä yhteistyöstä ja vuorovaikutuksesta? Yhteistyö ja vuorovaikutus toimivat...

- erinomaisesti ☐  
kohtalaisesti ☐  
huonosti ☐  
erittäin huonosti ☐

7. Prosessin aikataulu oli

- Liian väljä ☐  
Sopiva ☐  
Liian kireä ☐

8. Arvionne siitä, miten prosessissa onnistuttiin kokonaisuutena ? (mukaan lukien toimintatapa ja asiasisältö)

- Erittäin hyvin ☐  
Kohtalaisesti ☐  
Huonosti ☐  
Erittäin huonosti ☐

## B) PROSESSIKOHTAISET KYSYMYKSET

### - Savo-Karjalan tiepiirin Tienpidon suunnitelma 2000-2010

1. Osallistuitteko Savo-Karjalan tiepiirin Tienpidon suunnitelma 2000-2010:n laadintaprosessiin ensisijassa (voitte valita myös useamman kohdan)

- PTS-työryhmän jäsenenä ☐  
Tiepiirin johtoryhmän jäsenenä ☐  
Konsulttina ☐  
Alueseminaareihin osallistuvana sidosryhmäedustajana ☐  
Kunnan edustajana ☐  
Tielaitoksen keskushallinnon edustajana ☐

2. Mihin seuraaviin työprosessin vaiheisiin otitte osaa? Kuvailekaa samalla jokaisen vaiheen osalta yksittäisiä asioita, joissa mielestänne onnistuttiin hyvin, ja asioita joissa mielestänne ei onnistuttu parhaalla mahdollisella tavalla? (Yrittäkää kuvata onnistumisia/epäonnistumisia myös niistä vaiheista joihin ette osallistuneet itse lainkaan, mutta joiden tuloksista olette tietoisia)

☐ PTS-prosessin työohjelman laatiminen (osallistuun = rasti ympyrään)

☐ Nykytilanteen kuvauksen laatiminen

---

---

☐ Haasteiden, odotusten ja tarpeiden kartoitus

---

---

☐ Tavoitteiden asettaminen ja priorisointi

---

---

☐ Vaikutusten arviointiohjelman laatiminen

---

---

☐ Vaihtoehtojen toimintalinjojen muodostaminen

---

---

☐ Vaikutusten arviointi ja vaihtoehtojen toimintalinjojen vertailu

---

---

☐ Lausuntojen antaminen (arviointiohjelmasta ja PTS-luonnoksesta)

---

---

☐ Toimintalinjojen valinta

---

---

☐ Sidosryhmäseminaarien järjestäminen

---

---

☐ Sidosryhmäseminaareihin osallistuminen

---

---

☐ "Herkkyyks" -tarkastelun laadinta ( = jos lähtökohdat muuttuvat - suunnitelma)

---

---

☐ Ohjelman seurannan suunnittelu

---

---

3. Mikä edellä kuvatuista prosessin vaiheista tuntui helpoimmalta ja mikä vaikeimmalta, ja miksi? (jos osallistuitte vain yhteen vaiheeseen, kuvaillkaa ko. vaiheen vaikeuksia ja/tai helppoutta)



---

---

4. Etenikö prosessi mielestänne loogisesti, eli luotiinko aina edellisessä vaiheessa riittävät edellytykset seuraavan vaiheen työtehtäville ja päätöstentelle? (jos osallistuitte vain yhteen vaiheeseen, arvioikaa antoiko aiempi vaihe riittävät edellytykset oman osuutenne toteuttamiseen)

Kyllä, kaikissa prosessin vaiheissa ☐  
Kyllä, muttei aivan kaikissa prosessin vaiheissa ☐  
Ei, prosessin logiikka katkesi liian usein ☐

Kuvailkaa niitä ongelmia, joita havaitsitte prosessin etenemisessä

---

---

5. Miten yhteistyö toimi? (vastatkaa vain niiden osalta, joihin olitte yhteydessä)

	hyvin	kohtalaisesti	huonosti
PTS-työryhmän kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tiepiirin johtoryhmän kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konsulttien kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Alueseminaarien sidosryhmien kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kuntien kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tielaitoksen keskushallinnon edustajien kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kuvailkaa todennäköisiä syitä yhteistyön toimivuuteen ja/tai toimimattomuuteen

---

---

6. Esittivätkö kaikki osapuolet asiansa ymmärrettävällä tavalla, eli käytettiinkö vuoropuhelussa ja raportoinneissa sellaista kieltä, jota oli helppo ymmärtää?

Kyllä kaikki ☐  
Melkein kaikki ☐  
Vain harvat ☐  
Ei kukaan ☐

Kuvailkaa mitkä tahot esittivät asiansa epäselkeästi ja millaisia ongelmia siitä aiheutui?

---

---

7. Arvioikaa prosessin vetäjien (avainhenkilöiden) onnistumista työssään. Tiepiirin PTS-työryhmä onnistui työssään...(myös vetäjät voivat vastata itsearviointina)

Erittäin hyvin ☐  
Kohtalaisesti ☐  
Huonosti ☐  
Erittäin huonosti ☐

Perustelkaa lyhyesti vastaustanne:

8. Mitkä Tienpidon suunnitelma 2000-2010:n sisällölliset asiat tulivat mielestänne käsiteltyä perusteellisesti, ja mitkä asiat jäivät liian vähälle käsitteilylle?

Perusteellisesti käsiteltiin:

Liian vähälle huomiolle jäivät:

9. Mitä prosessista opittiin seuraavaa kierrosta ajatellen ja mitä voitaisiin tehdä toisin seuraavalla kerralla? Pohtikaa erityisesti toimintatapoja ja käytettyjä vuorovaikutuksen muotoja - voitaisiinko niitä kehittää edelleen?

## **B) PROSESSIKOHTAISET KYSYMYKSET**

### **– Tielaitoksen Tienpidon Linjaukset 2015**

1. Osallistuitteko Tielaitoksen Tienpidon Linjaukset 2015 laadintaprosessiin ensisijassa (voitte valita myös useamman kohdan)

- |  |                       |
|--|-----------------------|
| Tienpidon kehittämistiimin jäsenenä        | <input type="radio"/> |
| PTS-tiimin (työryhmän) jäsenenä            | <input type="radio"/> |
| Ympäristöyhteistyöryhmän jäsenenä          | <input type="radio"/> |
| Tiepiirien TLOS-verkoston edustajana       | <input type="radio"/> |
| Konsulttina                                | <input type="radio"/> |
| Valtakunnallisen yhteistyötahon edustajana | <input type="radio"/> |
| Ulkopuolisen auditointiryhmän jäsenenä     | <input type="radio"/> |

1. Mihin seuraaviin työprosessin vaiheisiin otitte osaa? Kuvailekaa samalla jokaisen vaiheen osalta yksittäisiä asioita, joissa mielestänne onnistuttiin hyvin, ja asioita joissa mielestänne ei onnistuttu parhaalla mahdollisella tavalla? (Yrittäkää kuvata onnistumisia/epäonnistumisia myös niistä vaiheista joihin ette osallistuneet lainkaan)

☐ PTS-prosessin työohjelman laatiminen (osallistuin = rasti ympyrään)

☐ Nykytilanteen kuvauksen laatiminen

☐ Haasteiden, odotusten ja tarpeiden kartoitus



☐ Tavoitteiden asettaminen ja priorisointi

---

---

☐ Vaikutusten arviointiohjelman laatiminen

---

---

☐ Vaihtoehtoisten toimintalinjojen muodostaminen

---

---

☐ Vaikutusten arviointi ja vaihtoehtoisten toimintalinjojen vertailu

---

---

☐ Lausuntojen antaminen (arviointiohjelmasta ja PTS-luonnoksesta)

---

---

☐ Toimintalinjojen valinta

---

---

☐ Sidosryhmäseminaarien järjestäminen

---

---

☐ Sidosryhmäseminaareihin osallistuminen

---

---

☐ "Herkkyyks" -tarkastelun laadinta ( = jos lähtökohdat muuttuvat -  
suunnitelma)

---

---

☐ Ohjelman seurannan suunnittelu

---

---

☐ Ulkopuolisen auditointiryhmän toiminta

---

---

2. Mikä edellä kuvatuista prosessin vaiheista tuntui helpoimmalta ja mikä  
vaikeimmalta, ja miksi? (vastatkaa tähän vain jos osallistuite yhtä useam-  
paan vaiheeseen)

---

---

3. Etenikö prosessi mielestänne loogisesti eli luotiinko aina edellisessä vai-  
heessa riittävät edellytykset seuraavan vaiheen suunnittelutehtäville ja pää-  
töstenteolle?

Kyllä, kaikissa vaiheissa ☐  
 Kyllä, muttei aivan kaikissa vaiheissa ☐  
 Ei, prosessin logiikka katkesi liian usein ☐

Kuvailkaa niitä ongelmia, joita havaitsite prosessin logiikassa

---



---

4. Miten yhteistyö toimi? (vastatkaa vain niiden osalta, joihin olitte yhteydessä)

	hyvin	kohtalaisesti	huonosti
Tienpidon kehittämistiimin kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
PTS-tiimin (työryhmän) kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ympäristöyhteistyöryhmän kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tiepiirien TLOS-verkoston kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Konsulttien kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Valtakunnallisten yhteistyötahojen kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ulkopuolisten auditoidijien kanssa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kuvailkaa todennäköisiä syitä yhteistyön toimivuuteen ja/tai toimimattomuuteen

---



---

5. Esittivätkö kaikki osapuolet asiansa ymmärrettävällä tavalla, eli käytettiinkö vuoropuhelussa ja raportoinneissa sellaista kieltä, jota oli helppo ymmärtää?

Kyllä kaikki ☐  
 Melkein kaikki ☐  
 Vain harvat ☐  
 Ei kukaan ☐

Kuvailkaa mitkä tahot esittivät asiansa epäselkeästi ja millaisia ongelmia siitä aiheutui?

---



---

6. Arvioikaa prosessin vetäjien (avainhenkilöiden) onnistumista työssään. Tielaitoksen PTS-tiimi (eli PTS-työryhmä) onnistui työssään... (myös vetäjät voivat vastata itsearviointina)

Erittäin hyvin ☐  
 Kohtalaisesti ☐  
 Huonosti ☐  
 Erittäin huonosti ☐

Perustelkaa lyhyesti vastaustanne:

---



---



7. Mitkä Tienpidon Linjaukset 2015:n sisällölliset asiat tulivat mielestänne käsiteltyä perusteellisesti, ja mitkä asiat jäivät liian vähälle käsittelylle?

Perusteellisesti käsiteltiin:

---

---

Liian vähälle huomiolle jäivät:

---

---

8. Mitä prosessista opittiin seuraavaa kierrosta ajatellen ja mitä voitaisiin tehdä toisin seuraavalla kerralla? Pohtikaa erityisesti toimintatapoja ja käytettyjä vuorovaikutuksen muotoja - voitaisiinko niitä kehittää edelleen?

---

---

## LIITE 2: TEHDYT TEEMAHAASTATTELUT

Kyselyä täydentäneet teemahaastattelut.

### **Savo-Karjalan tiepiirin PTS:**

Petri Keränen, tiepiiri

Airi Muhonen, tiepiiri

Terhi Nissinen, tiepiiri

Markku Hulkkonen, LT-Kuopio, konsultti

Erkki Leinonen, Outokummun kaupunki, alueellisen sidosryhmän edustaja

Marja Siintomaa, Liikenneturva/Joensuun aluetomisto, alueellisen sidosryhmän edustaja

### **Valtakunnallinen PTS:**

Mervi Karhula, keskushallinto

Janne Lintilä, TLOS-verkosto, Hämeen tiepiiri

Tapio Linna, Liikenneliitto, valtakunnallisen sidosryhmän edustaja

Tapani Kauppinen, STAKES, ulkopuolinen auditoija



ISSN 1457-9871  
ISBN 951-726-773-8  
TIEH 3200677